

**STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PENGADAAN GARAM BERYODIUM DI KECAMATAN
BATANGAN KABUPATEN PATI**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat S-2

Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Program Studi : Magister Ilmu Administrasi

Konsentrasi : Magister Administrasi Publik



Diajukan oleh :
DEVITA AYU MIRANDATI
D4E006018

**PROGAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2007**

P E R N Y A T A A N

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, Desember 2007

DEVITA AYU MIRANDATI

**STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PENGADAAN GARAM BERYODIUM DI KECAMATAN BATANGAN
KABUPATEN PATI**

Dipersiapkan dan disusun oleh
DEVITA AYU MIRANDATI
D4E006018

telah dipertahankan di depan Tim Penguji
pada tanggal :

Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji/Pembimbing I,

Drs. Wahyu Pujoyono, SU

Sekretaris Penguji/Pembimbing II,

Drs.S. Santoso, M.Si

Anggota Dewan Penguji lain :

1. Dra. Retno Sunu A, Msi

2. Dra. M Suryaningsih, MS

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
untuk memperoleh gelar Magister Sain

Tanggal :
Ketua Program Studi MAP
Universitas Diponegoro
Semarang

Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT , atas rahmat dan hidayah- Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Tesis ini mengambil bidang kajian Implementasi Keppres Nomor 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Beryodium, sebagai salah satu persyaratan dalam menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Administrasi konsentrasi Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro (MAP Undip).

Dalam penyusunan tesis ini, banyak sekali pihak yang telah membantu dari awal hingga tesis ini selesai. Kiranya tidaklah berlebihan apabila dalam kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tulus dan mendalam kepada :

1. Bapak Prof.Drs. Y. Warella, MPA, PhD, selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik
2. Bapak Drs Wahyu Pujoyono,SU selaku Dosen Pembimbing I
3. Bapak Drs. Slamet Santoso,M.Si Selaku Dosen Pembimbing II
4. Ibu Dra. Suryaningsih, Msi, selaku Dosen Penguji I
5. Ibu Dra.Retno Sunu Astuti,M.Si Selaku Dosen Penguji II
6. Bapak Sugiyono, Selaku Sekwilcam Kec Batangan Kab Pati
7. Bapak Buang Marjuki, Selaku Kasi Gizi Dinas Kesehatan Prov Jateng
8. Bapak Sukardi,Selaku Staf Dinas Perindag Kab Pati
9. Bapak J Suwardi, Selaku Produsen Garam yang telah bersedia menjadi informan dalam penelitian ini

10. Segenap dosen dan karyawan MAP Undip
11. Ayahanda (Alm) dan Ibunda tercinta, kakak , adik untuk doa dan kasih sayangnya
12. Suami tercinta Fendiawan Tiskiantoro, serta ke dua buah hatiku tersayang Sheilla Mustafida R dan Dinda Nabila Ayu S yang tiada henti-hentinya berdo'a, memberikan motivasi dan dorongan sehingga penulis dapat menyelesaikan studi.
13. Adinda Asih untuk segala support and bantuannya, Bang Muchlis untuk arahan dan dukungannya.
14. Seluruh rekan-rekan seperjuangan MAP Undip Angkatan XIX atas segala dukungan dan kebersamaannya
15. Semua pihak yang telah memberikan dukungannya dalam penyusunan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu segala kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan untuk turut menyempurnakan tulisan ini.

Semoga tesis ini dapat bermanfaat. Semoga keselamatan dan kesejahteraan, Allah SWT limpahkan untuk kita semua.

Amin...Amin...Amin.

Semarang, 2007

Penulis

RINGKASAN

Gizi merupakan salah satu penentu kualitas sumber daya manusia. Kekurangan gizi akan menyebabkan kegagalan pertumbuhan dan perkembangan kecerdasan, menurunnya produktivitas dan daya tahan serta meningkatkan angka mortalitas. Kekurangan zat gizi tertentu akan berakibat spesifik sesuai dengan fungsi zat gizi tersebut di dalam tubuh manusia. Di Jawa Tengah, kekurangan gizi yang masih menjadi masalah utama adalah Kurang Energi Protein (KEP), Kekurangan Vitamin A (KVA), Anemia Gizi Besi, Gangguan Akibat Kekurangan Yodium (GAKY), serta timbulnya kekurangan zat-zat mikro seperti Zn, Silenium dan lain-lain. Gangguan Akibat Kekurangan Yodium (GAKY), merupakan sekumpulan gejala yang timbul karena tubuh seseorang kekurangan unsur yodium secara terus menerus dalam jangka waktu yang cukup lama. Masalah GAKY merupakan masalah yang serius mengingat dampaknya mempengaruhi kelangsungan hidup dan kualitas sumberdaya manusia. GAKY menghambat proses tumbuh kembang anak sehingga akan membentuk SDM yang tidak berkualitas, baik dari segi fisik, kecerdasan, sosial maupun ekonomi. Pemerintah telah melakukan upaya penanggulangan GAKY antara lain dengan pendistribusian kapsul minyak beryodium kepada seluruh wanita usia subur (termasuk ibu hamil), anak-anak Sekolah Dasar di kecamatan yang mengalami endemik berat dan sedang, serta menetapkan penggunaan garam beryodium dalam makanan sehari-hari. Keppres No. 69 Tahun 1994 yang mengatur mengenai pengadaan garam beryodium menyebutkan bahwa dalam rangka untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, perlu dilakukan upaya pencegahan dan penanggulangan berbagai gangguan terhadap kesehatan manusia akibat dari kekurangan yodium melalui kegiatan yodisasi garam. Hakekat dari regulasi tersebut adalah bahwa garam yang dapat diperdagangkan untuk keperluan konsumsi manusia, ternak, pengasinan ikan dan bahan penolong industri pangan adalah garam beryodium yang telah memenuhi Standar Nasional Indonesia

Lokasi Penelitian berada di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati yang merupakan salah satu daerah produsen garam beryodium terbesar di Jawa Tengah. Sebagian besar garam yang diproduksi masih belum memenuhi syarat mutu SNI, yakni kadar yodium antara 30 - 80 ppm. Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa implementasi Kebijakan Keppres No. 69 Tahun 1994 Tentang Pengdaan Garam beryodium di Kec. Batangan Kab. Pati kurang maksimal. Hal ini tampak dari target Pemerintah Kabupaten Pati dan realisasi mengenai pengadaan garam beryodium setelah Keppres No. 69 Tahun 1994 diberlakukan belum sesuai yang diharapkan. Demikian juga pemahaman produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati mengenai isi Keppres Nomor 69 Tahun 1994 sangat kurang dikarenakan tidak adanya upaya sosialisasi kepada para produsen garam serta kurangnya upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan pengadaan garam beryodium.

Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Proses Implementasi Keppres No.69 Tahun 1994 di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati adalah komunikasi, sumber daya, sikap dan faktor lain.

- *Komunikasi* : Kejelasan informasi kebijakan garam beriodium dalam proses komunikasi belum berjalan secara optimal karena pelaksana kebijakan masih belum bisa memahami secara utuh informasi kebijakan yang harus dilaksanakan. Dalam penyampaian informasi kebijakan pengadaan garam beriodium belum tepat sasaran.
- *Sumber Daya* : Kemampuan petugas dalam tugas pengarahan pengimplementasian kebijakan pengadaan garam beriodium masih belum optimal dikarenakan kurangnya penguasaan informasi dan cara berkomunikasi yang efektif.
- *Sikap* : Adanya perbedaan persepsi produsen dan petugas dalam memahami isi kebijakan pengadaan garam beriodium. Masyarakat lebih suka mengkonsumsi garam yang langsung dari ladang garam dari pada garam yang sudah beriodium.
- *Faktor Lain* : Lemahnya Penegakan hukum terhadap produsen garam yang tidak mentaati peraturan yang ada serta maraknya pemalsuan merek garam

ABSTRAKSI

Penelitian ini bertujuan untuk melakukan kajian proses implementasi Pengadaan Garam Beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati, yaitu : *pertama* : mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Keppres No. 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati, *Kedua* : Menganalisis faktor pendorong dan penghambat dalam implementasi Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati, dan *Ketiga* : Merumuskan strategi peningkatan efektivitas implementasi Keppres No. 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam (*Indept Interview*) dengan para informan yang ditentukan dengan teknik purposive sampling terhadap *key informan* yaitu dari staf Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pati, Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Tengah, Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah, Produsen Garam, Petani Garam dengan jumlah informan seluruhnya 6 orang.

Instrumen penelitian adalah peneliti sendiri dan pengumpulan data melalui wawancara, dokumentasi dan observasi lapangan. Teknik analisis data penelitian menggunakan analisis taksonomi. Hasil penelitian ini adalah :

Pertama, Implementasi Keppres No. 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati berjalan kurang maksimal, hal ini tampak dari target Pemerintah Kabupaten Pati dan realisasi mengenai pengadaan garam beryodium setelah Keppres No. 69 Tahun 1994 diberlakukan belum sesuai yang diharapkan.

Kedua, Faktor-faktor yang mendorong dan menghambat implementasi Keppres No. 69 Tahun 1994 antara lain : Komunikasi yang belum berjalan secara optimal, Kurangnya kemampuan petugas dalam penguasaan informasi dan cara berkomunikasi yang efektif, Perbedaan persepsi produsen dan petugas dalam memahami isi kebijakan pengadaan garam beriodium, dan Lemahnya penegakan hukum terhadap produsen garam yang tidak mentaati peraturan.

Ketiga, Strategi optimalisasi implementor dalam Pengadaan Garam Beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati dalam menangani faktor penghambat tersebut belum ada.

Kata kunci : Implementasi Kebijakan, Komunikasi, Sumberdaya, Sikap

ABSTRACT

The aim of this research is to study the implementation process of Levying of Iodized Salt in Batangan sub-district, Pati regency. *First:* to describe and to analyze the Implementation of Presidential decree 69/1994 about Levying of Iodized Salt in Batangan sub-district, Pati regency. *Second:* to analyzes supporting factors and inhibiting factors of Presidential decree 69/1994 about Levying of Iodized Salt in Batangan sub-district, Pati Regency. *Third:* formulating strategy to improve the implementation effectiveness of Presidential decree 69/1994 about Levying of Iodized Salt in Batangan sub-district, Pati regency.

The approach method used in this analyze is qualitative descriptive technical by collecting data from In-depth Interview. The informants were selected by Sampling Purposive method. They are from Trade and Industry Department of Central Java Regency, Industrial Department of Central Java Regency, Health Department of Central Java Regency, Salt Producer, Salt Farmer, altogether amount to 6 peoples.

The Instrument tools used for this research are researcher itself, collected data from interview results, documentation, and field observation. The techniques analyze of research data use Taxonomic analyzes. The results of this research are:

First: The implementation of Presidential decree 69/1994 about Levying of Iodized Salt in sub district of Batangan, Pati regency, does not works maximally. It can be seen from the orientation of Pati's government and the realization about Levying of Iodized Salt were not appropriate with that expected after Presidential decree 69/1994 was acceptable.

Second: there are many supporting factors and inhibiting factors of Presidential decree 69/1994 e.g. communications which not worked optimally yet, lack of worker ability to acknowledges information and how to communicates effectively, the perception differences between producer and officer to interpret policy contents about Levying of Iodized Salt, and the weakness to law enforcement to whose are not obey the rules.

Third: There is no strategy from the Implementers to optimizing handling inhibit factors in order to Levying of Iodized Salt.

Key words: implementation, communication, resources, attitude

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
RINGKASAN	vi
ABSTRAKSI.....	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah.....	14
1. Identifikasi masalah.....	14
2. Perumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Kegunaan Penelitian.....	16
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	 17
A. Administrasi Publik.....	17
B. Kebijakan Publik	19
C. Tahap-Tahap Kebijakan Publik.....	21
D. Implementasi Kebijakan.....	22
E. Pendekatan-Pendekatan Dalam Implementasi Kebijakan Publik.....	25
F. Model Implementasi Kebijakan Publik	28
1. Model George C. Edwards III	28
2. Model Implementasi Merilee S. Grindle.....	30
3. Model implementasi kebijakan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn	31
4. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983).....	33

BAB III METODE PENELITIAN	38
A. Perspektif Pendekatan Penelitian	38
B. Fokus Penelitian	39
C. Fenomena Pengamatan / Fenomena yang akan diteliti	39
1. Implementasi Kebijakan	39
2. Komunikasi	40
3. Sumber Daya	40
4. Sikap	41
5. Faktor Lain	41
D. Lokasi Penelitian	42
E. Informan Penelitian	42
F. Instrumen Penelitian	43
G. Teknik Pengumpulan Data	44
H. Teknik Pengolahan Data	45
I. Teknik Analisa Data	47
 BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	 49
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	49
1. Tinjauan geografis dan administratif	49
2. Produksi garam di Kecamatan Batangan	53
B. Hasil Penelitian	55
1. Penyajian data	55
2. Analisis data	87
C. Pembahasan Hasil Penelitian	93
1. Implementasi Kebijakan Pengadaan Garam Beryodium	93
2. Faktor-Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Kebijakan Keppres No. 69 Tahun 1994 di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati	97
 BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	 109
A. KESIMPULAN	109
B. SARAN	113
 DAFTAR PUSTAKA	 116
LAMPIRAN	118

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Persentase rumah tangga yang mengkonsumsi garam beryodium dari tahun 2002 - 2005 di Provinsi Jawa Tengah	3
Tabel 2 Parameter uji SNI garam konsumsi.....	4
Tabel 3 Data hasil pengujian /pemantauan mutu garam beryodium di tingkat produsen di Kabupaten Pati	9
Tabel 4 Kapasitas Produksi Garam Di Kabupaten Pati.....	10
Tabel 5 Luas Wilayah Kecamatan Pesisir Kabupaten Pati	50
Tabel 6 Komposisi Penduduk Berdasarkan Kelompok Usia	51
Tabel 7 Tingkat Pendidikan Penduduk di Kecamatan Batangan	52
Tabel 8 Penduduk di Kecamatan Batangan Menurut Agama	53
Tabel 9 Luas Lahan Garam Di Kecamatan Batangan	54
Tabel 10 Hasil pengujian garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.....	65
Tabel 11 Komposisi Pegawai Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kabupaten Pati Menurut Pendidikan Formal Tahun 2007	78

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 Hubungan variabel yang mempengaruhi implementasi	28
Gambar 2 Model implementasi kebijakan Grindle	31
Gambar 3 Model proses implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn	33
Gambar 4 Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sebatier	37
Gambar 5 Model Interaktif	46
Gambar 6 Tambak Garam.....	60
Gambar 7 Proses Pencucian Garam.....	61
Gambar 8 Garam yang sudah siap diiodisasi	61
Gambar 9 Proses Pencetakan Garam Briket	62
Gambar 10 Garam dioven	62
Gambar 11 Garam yang sudah dipanen dari tambak	63
Gambar 12 Garam krosok yang langsung didistribusikan dari tambak	63
Gambar 13 Garam Krosok	64
Gambar 14 Garam Briket	64
Gambar 15 Garam Meja/Halus	64

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1 Daftar Pertanyaan (<i>Interview Guide</i>).....	119
Lampiran 2 Matriks Taksonomi.....	128
Lampiran 3 Foto-foto Pelaksanaan Penelitian	137
Lampiran 4 Data Informan.....	140

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan Sumberdaya Manusia (SDM) secara berkelanjutan merupakan fokus utama Pemerintah Indonesia, sesuai dengan tujuan nasional bagi bangsa Indonesia adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, peranan sumberdaya manusia sangat penting dalam pencapaian ilmu dan teknologi yang saat ini telah berkembang dengan pesat. Visi Indonesia Sehat 2010 merupakan visi pembangunan nasional yang ingin dicapai melalui pembangunan kesehatan yaitu *“Mewujudkan keluarga mandiri sadar gizi untuk mencapai status gizi masyarakat/keluarga yang optimal”*.

Gizi merupakan salah satu penentu kualitas sumber daya manusia. Kekurangan gizi akan menyebabkan kegagalan pertumbuhan dan perkembangan kecerdasan, menurunnya produktivitas dan daya tahan serta meningkatkan angka mortalitas. Kekurangan zat gizi tertentu akan berakibat spesifik sesuai dengan fungsi zat gizi tersebut di dalam tubuh manusia. Di Jawa Tengah, kekurangan gizi yang masih menjadi masalah utama adalah Kurang Energi Protein (KEP), Kekurangan Vitamin A (KVA), Anemia Gizi Besi, Gangguan Akibat Kekurangan Yodium (GAKY), serta timbulnya kekurangan zat-zat mikro seperti Zn, Silenium dan lain-lain.

Gangguan Akibat Kekurangan Yodium (GAKY), merupakan sekumpulan gejala yang timbul karena tubuh seseorang kekurangan unsur yodium secara terus menerus dalam jangka waktu yang cukup lama. Masalah GAKY merupakan masalah yang serius mengingat dampaknya mempengaruhi kelangsungan hidup dan kualitas sumberdaya manusia. GAKY menghambat proses tumbuh kembang anak sehingga akan membentuk SDM yang tidak berkualitas, baik dari segi fisik, kecerdasan, sosial maupun ekonomi.

Di Jawa Tengah saat ini tercatat 15.675.219 orang yang berada di 15 kabupaten yang merupakan daerah kekurangan yodium. Jumlah tersebut dikhawatirkan akan meningkat dibandingkan data yang diperoleh pada survei gondok pada tahun 1998, karena pertumbuhan penduduk dan meningkatnya endemisitas kecamatan-kecamatan GAKY.

Diperkirakan terdapat 149 juta *IQ point* hilang akibat kekurangan yodium, dari 42 juta penduduk hidup di daerah endemik, dimana 10 juta diantaranya menderita gondok, 3,5 juta menderita GAKY lain dan terdapat 9.000 bayi kretin (bayi dengan kemampuan IQ rendah, idiot, pendek bisu dan tuli) di daerah-daerah tersebut.

Persentase rumah tangga yang mengkonsumsi garam yodium sesuai dengan kadar cukup sesuai Standar Nasional Indonesia (SNI) masih tergolong rendah dan cenderung menurun dari tahun ke tahun seperti tertera dalam Tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1 Persentase rumah tangga yang mengkonsumsi garam beryodium dari tahun 2002 - 2005 di Provinsi Jawa Tengah

No.	Tahun	Persentase Konsumsi garam beryodium
1	2005	52,64%
2	2004	55,57%
3	2003	57,72%
4	2002	61,11%

Sumber : BPS Jawa Tengah

Pemerintah telah melakukan upaya penanggulangan GAKY melalui 2 (dua) cara, yaitu jangka pendek dan jangka panjang. Upaya jangka pendek meliputi pendistribusian kapsul minyak beryodium kepada seluruh wanita usia subur (termasuk ibu hamil dan menyusui) serta anak Sekolah Dasar di kecamatan-kecamatan endemik berat dan sedang. Untuk upaya jangka panjang pemerintah menetapkan penggunaan garam beryodium dalam makanan sehari-hari (sesuai dengan Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium).

Keppres No. 69 Tahun 1994 yang mengatur mengenai pengadaan garam beryodium menyebutkan bahwa dalam rangka untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, dipandang perlu melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan berbagai gangguan terhadap kesehatan manusia akibat dari kekurangan yodium melalui kegiatan yodisasi garam. Hakekat dari regulasi tersebut adalah bahwa garam yang dapat diperdagangkan untuk keperluan konsumsi manusia, ternak, pengasinan

ikan dan bahan penolong industri pangan adalah garam beryodium yang telah memenuhi Standar Nasional Indonesia.

Garam beryodium adalah produk makanan untuk keperluan konsumsi rumah tangga yang komponen utamanya adalah Natrium Klorida (NaCl) dengan penambahan Kalium Iodat (KI03) dan memenuhi Standar Nasional Indonesia. Berdasarkan parameter uji SNI garam konsumsi adalah SNI 01-3559.2-2000 persyaratan kualitas garam seperti tertera pada Tabel 2 sebagai berikut:

Tabel 2 Parameter uji SNI garam konsumsi

No	Kriteria Uji	Satuan	Persyaratan Kualitas
1.	Keadaan		
	- Bau	-	Normal
	- Rasa	-	Asin
	- Warna	-	Putih Normal
2.	Natrium Chlorida (NaCl)	% b/b	Min 94,7
3.	Air (H_2O)	% b/b	Maks 5
4.	Oksida Besi (Fe_2O_3)	Mg/kg	Maks 100
5.	Kalsium dan Magnesium	% b/b	Maks 1,0
6.	Sulfat	% b/b	Maks 2,0
7.	Bagian yang tidak larut dalam air	% b/b	Maks 10.0

Lanjutan ...

No	Kriteria Uji	Satuan	Peryaratan Kwalitas
8.	Cemaran Logam		
	- Timbal (Pb)	Mg/kg	Maks 10,0
	- Tembaga (Cu)	Mg/kg	Maks 10,0
	- Raksa (Hg)	Mg/kg	Maks 0,1
9.	Cemaran Arsen	Mg/kg	Maks 0,5

Sumber : Dinas Perindustrian Jawa Tengah

Secara umum kebijaksanaan pemerintah dibedakan antara garam untuk keperluan industri dan garam untuk keperluan konsumsi. Untuk keperluan konsumsi, kebijakan Pemerintah tertuang dalam Keppres N0. 69/1994 dan peraturan pelaksanaannya diterbitkan oleh Departemen/Instansi terkait antara lain telah terbit SK Menteri Perindustrian tentang penerapan wajib SNI, persyaratan teknis pengolahan, pengemasan dan pelabelan garam beryodium serta pembentukan Komite Nasional Garam. Pokok-pokok Keppres No. 69/1994 adalah sebagai berikut:

- a. Garam yang dapat diperdagangkan untuk keperluan konsumsi manusia atau ternak, pengasinan ikan atau bahan penolong industri pangan adalah garam beryodium yang telah memenuhi SNI dan wajib dikemas dan diberi label.
- b. Garam yang belum memenuhi syarat untuk diyodisasi wajib terlebih dulu diolah melalui proses pencucian. Pencucian, yodisasi, pengemasan dan pelabelan garam beryodium dilakukan oleh PT. Garam (Persero) dan Badan Hukum Swasta dan Koperasi yang ditunjuk oleh Menteri Perindustrian.

Untuk lebih mempertegas peraturan mengenai Standar Nasional Indonesia, pemerintah selanjutnya mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Perindustrian No. 29/M/SK/2/1995 tanggal 16 Februari 1995 tentang pengesahan dan penerapan SNI dan penggunaan tanda SNI secara wajib terhadap 10 (sepuluh) macam pokok produk industri. Industri yang harus menerapkan SNI tersebut adalah:

- | | |
|----------------------------------------|------------------------------|
| - Semen Portland | SNI 15-2049-1994/revisi 1993 |
| - Semen Portland Pozolan | SNI 15-0302-1994/revisi 1989 |
| - Semen Pozolan Kapur | SNI 15-0301-1989 |
| - Semen Portland Campur | SNI 15-3500-1993 |
| - Ban Mobil Penumpang | SNI 06-0098-1987 |
| - Ban Truk dan Bus | SNI 06-0099-1987 |
| - Ban Truk Ringan | SNI 06-0100-1987 |
| - Ban Sepeda Motor | SNI 06-0101-1987 |
| - GARAM KONSUMSI | SNI 01-3556-1994 |
| - Berat Lapisan Timah pada Kaleng Baja | SNI 19-2652-1992 |

Selanjutnya dikeluarkan Surat Keputusan Menteri Perindustrian No. 77/M/SK/5/1995 tanggal 4 Mei 1995 yang mengatur tentang persyaratan teknis pengolahan, pengemasan dan pelabelan garam beryodium. Beberapa aturan pokok di dalamnya adalah :

- a. Persyaratan kualitas garam bahan baku
- b. Proses pencucian garam wajib dilakukan di sentra produksi garam

c. Persyaratan teknis pengolahan garam beryodium yang meliputi persyaratan teknis pencucian garam dan persyaratan teknis yodisasi garam antara lain mengatur ketentuan proses, ketentuan peralatan serta persyaratan pengemasan dan perlabelan.

d. Pemberlakuan izin usaha tetap industri garam beryodium

Kemudian SK Menteri Perindustrian No. 78/M/SK/5/1995 tanggal 4 Mei 1995 dikeluarkan sebagai pelaksanaan dari Keppres No. 69 tentang pengadaan garam beryodium yang memerlukan pembentukan Komite Nasional Garam. Pembentukan komite ini mencakup pembentukan Komite Nasional Garam (KNG) Tingkat Pusat dan KNG Tingkat I dan Tingkat II. Pembentukan KNG tersebut sebagai pengganti SKB Menteri Perindustrian, Menteri Kesehatan, Menteri Perdagangan dan Menteri Dalam Negeri Tahun 1995.

Menyusul keluarnya SK. Menteri Perindustrian No. 78/M/SK/5/1995 Jawa Tengah sebagai salah satu daerah penghasil garam rakyat terbesar juga mengeluarkan SK. Gubernur Kepala Tingkat I Jawa Tengah No. 511.1/155/1995 tanggal 11 Oktober 1995 tentang Pembentukan Komite Nasional Garam Daerah Propinsi Tingkat I Jawa Tengah, Tugas Komite Nasional Garam Daerah Provinsi Tingkat I Jawa Tengah adalah :

- Melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Komite Nasional Garam Tingkat Pusat dalam rangka pengawasan Pengadaan Garam Beryodium

- Merumuskan kebijakan operasional sesuai dengan kebutuhan, guna menunjang kebijaksanaan Komite Nasional Tingkat Pusat dan berpedoman kepada Kebijaksanaan Komite Nasional Garam Tingkat Pusat

Regulasi di tingkat nasional yang sudah ada terkesan sudah mencukupi untuk menanggulangi persoalan GAKY, namun dalam kenyataannya kegiatan yodisasi garam bukanlah persoalan yang mudah. Hal ini dibuktikan dengan masih banyaknya daerah di Indonesia yang dikategorikan sebagai daerah endemis. Realita di Jawa Tengah (berdasarkan survey pada tahun 2004), masih terdapat 15 kabupaten yang dikategorikan sebagai daerah endemis GAKY. Empat diantaranya mempunyai angka perbandingan antara cakupan penderita endemic dengan jumlah sampel atau disebut juga *Total Goitre Rate (TGR)* di atas 10 %, yaitu Kabupaten Pati (17,4%), Cilacap (16,6%), Temanggung (12,9%) dan Karanganyar (11,4%). Fenomena yang cukup menarik untuk dikaji adalah pada Kabupaten Pati sebagai daerah endemis tertinggi di Jawa Tengah yang ternyata juga merupakan salah satu daerah produsen garam beryodium terbesar di Jawa Tengah. Hal ini terjadi karena garam yang diproduksi belum memenuhi syarat mutu SNI, yakni kadar yodium antara 30-80 ppm. Berdasarkan hasil survey periode 2000-2006, diketahui bahwa dari 43 perusahaan/produsen garam di Kab Pati, yang hasil produksinya memenuhi syarat mutu SNI baru 13 produsen (32,6 %). Dengan kapasitas produksi terbanyak di Jawa Tengah yakni sekitar 100.045 ton/tahun, garam dari Kabupaten Pati didistribusikan ke sebagian besar wilayah Jawa Tengah dan sekitarnya. Konsekuensi logisnya,

dampak yang ditimbulkan akibat produksi garam konsumsi yang tidak memenuhi syarat mutu SNI tersebut juga meliputi seluruh wilayah pemasaran.

Dalam Tabel 3 dijabarkan data *time series* selama 5 tahun dimulai tahun 2002 sampai tahun 2006 mengenai hasil pengujian/pemantauan mutu garam beryodium di tingkat produsen di Kabupaten Pati :

Tabel 3 Data hasil pengujian /pemantauan mutu garam beryodium di tingkat produsen di Kabupaten Pati

Tahun	Jumlah Sampel	Memenuhi Syarat	Tidak Memenuhi Syarat
2006	105	19 (18,1%)	86 (81,9%)
2005	113	30 (25,72%)	83 (74,28%)
2004	240	43 (21,7%)	197 (78,30%)
2003	99	15 (15,15%)	84 (84,84%)
2002	73	38 (52,05%)	35 (47,95%)

Sumber : Dinas Perindustrian Propinsi Jawa Tengah

Berdasarkan hasil pemantauan terhadap mutu garam di Kabupaten Pati dari tahun 2002 sampai tahun 2006 terdapat kecenderungan peningkatan persentase perusahaan yang tidak memenuhi persyaratan SNI. Akibat dari kondisi demikian dikhawatirkan akan menyebabkan penurunan kualitas SDM jika garam yang tidak/belum memenuhi syarat tersebut dikonsumsi secara terus menerus.

Beberapa penelitian yang mendeskripsikan masalah Gangguan Akibat Kekurangan Garam Beryodium, antara lain:

1. Hasil Pengujian pada tahun 2002 di Kabupaten Pati dari 46 perusahaan yang memenuhi syarat sesuai SNI baru 15 perusahaan (32,60 %). Di Kab. Pati mutu

produksi garam rakyat juga rendah dengan kandungan NaCl rata-rata dibawah 90%.

2. Hasil penelitian garam yang beredar di pasaran yang dilakukan oleh BPPI Semarang pada tahun 2001 di tiga kabupaten, yaitu Kab. Pati, Rembang dan Demak menunjukkan bahwa pada Kab. Pati sebesar 47,95% sampel yang diteliti tidak memenuhi syarat kandungan yodium minimal 30 ppm, di Rembang 90,19 % tidak memenuhi syarat dan di Demak 45,98 % tidak memenuhi syarat.

Meskipun Komite Nasional Garam Daerah yang telah dibentuk untuk mengawasi dan meminimalisir pelanggaran terhadap pengadaan garam tetapi kenyataannya masih banyak dijumpai garam yang tidak sesuai SNI atau tidak beryodium sama sekali diproduksi di Kabupaten Pati. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi Komite Nasional Garam Daerah belum berjalan maksimal.

Data mengenai kapasitas produksi pembuatan garam di Kabupaten Pati selama 5 tahun terakhir sebagai berikut :

Tabel 4 Kapasitas Produksi Garam Di Kabupaten Pati

Tahun	Kapasitas Produksi (ton/thn)
2006	124.500
2005	100.045
2004	177.763
2003	171.654
2002	164.420

Sumber: BPS Jawa Tengah

Dengan kapasitas produksi yang sangat besar (walaupun cenderung menurun) dengan daerah pemasaran yang cukup luas akan sangat berbahaya jika garam yang diedarkan ke masyarakat bukan garam beryodium atau tidak memenuhi SNI. Berdasarkan data temuan ini menunjukkan bahwa produksi garam yang sesuai dengan persyaratan yang ditentukan masih relatif rendah atau belum memenuhi Standar Nasional Indonesia.

Dalam Keppres No. 69 tahun 1994 mengenai pengadaan garam, garam yang harus dikonsumsi oleh manusia dan non manusia (hewan ternak) adalah garam beryodium, namun yang terjadi di Pati banyak keluarga (rumah tangga) yang mengkonsumsi garam non yodium atau garam yang mempunyai kadar yodium yang lebih rendah dari yang telah ditentukan. Begitu juga dengan proses pencucian garam yang dilakukan oleh para produsen itu sendiri, namun terkadang proses yang mereka lakukan dalam pencucian tidak sesuai pula dengan standar pencucian. Garam yang seharusnya dicuci sampai 3 kali (dengan tujuan untuk mengurangi kadar polusi, karena di sepanjang pantai utara banyak polusi/pencemaran karbon monoksida dan logam berat) hanya dicuci 1 kali saja. Standar pencucian yang benar menurut SK. Menteri Perindustrian No. 77/M/SK/5/1995 sebagai berikut :

- Garam dicuci menggunakan air jenuh garam/air brain 25° Be (*Beume*) sampai 3 kali, karena setelah dicuci kadar NaCl bisa sampai 94,7% (garam dicuci dahulu karena sepanjang pantai utara banyak polusi karbon monoksida dan logam berat)
- Setelah dicuci dikeringkan dengan kadar air minimal 7%

- Garam diberi yodium (kalium yodat) dan diaduk hingga merata

Permasalahan ditingkat produsen diduga disebabkan oleh rendahnya kesadaran para pengusaha akan arti pentingnya garam bagi kesehatan dan peran garam beryodium dalam mewujudkan generasi yang berkualitas, moral *hazard* pengusaha, hal ini terlihat dari banyaknya pengusaha menipu konsumen melalui label, menipu merk dengan memberikan label 'garam beryodium' pada produknya padahal garam tersebut tidak mengandung iodium atau kadar iodiumnya belum memenuhi SNI.

Permasalahan pada sisi pemerintah sebagai regulator diduga disebabkan oleh rendahnya kesadaran para pembuat kebijakan akan arti pentingnya garam beryodium, sehingga alokasi pendanaan kegiatan pengadaan garam beryodium sangat kecil, lemahnya mekanisme anggaran pelaksanaan kegiatan dan evaluasi keberhasilan biasanya pada aspek dilaksanakan atau tidak pada hasil atau tidak pencapaian tujuan program, belum adanya keseriusan penegakkan aturan perundang-undangan yang berlaku atau ketidaktahuan para penegak hukum atas berlakunya peraturan perundang-undangan, konflik kepentingan pada diri regulator, rendahnya kapabilitas aparat pelaksana, serta tidak sinkronnya kebijakan pemerintah (pusat, provinsi, kabupaten/kota) dalam penanggulangan GAKY.

Perintah implementasi mungkin ditransmisikan secara akurat, jelas dan konsisten, namun jika para implementor kekurangan sumber daya yang perlu untuk menjalankan kebijakan, implementasi mungkin menjadi tidak efektif. Sebagaimana paparan kondisi di atas, dimana sumber daya bisa menjadi faktor kritis di dalam

mengimplementasikan kebijakan publik. Sumber daya penting meliputi staf dengan jumlah yang cukup dan dengan ketrampilan yang memadai dan tepat untuk melakukan tugasnya. Staf atau tim yang melaksanakan pemantauan selalu mengalami pergantian karena proses mutasi, akibatnya dalam merekrut atau membentuk tim yang baru harus mulai dari awal lagi. Selain itu permasalahan yang muncul adalah staf yang baru kurang cepat beradaptasi sehingga tidak ada koordinasi dengan staf yang lama. Hal ini menunjukkan bahwa sumber daya yang ada dalam pengawasan produk garam diduga masih kurang optimalnya kemampuan.

Proses komunikasi juga memberi kontribusi terhadap berhasilnya implementasi program pengadaan garam beriodium. Komunikasi yang melibatkan aparat pelaksana, produsen, dan elemen lain yang terkait bila berjalan tidak efektif diduga akan menghambat implementasi Program Pengadaan Garam Beryodium.

Kendala lain yang dihadapi dalam implementasi program pengadaan garam beryodium diduga dalam penarikan garam yang tidak atau belum memenuhi syarat SNI membutuhkan dana operasional yang besar, sedangkan anggaran yang ada tidak mencukupi untuk menarik semua garam yang tidak memenuhi syarat SNI. Adanya oknum atau aparat yang 'nakal' yang menerima uang dari perusahaan yang memproduksi garam tidak beryodium untuk tidak mempermasalahkan ada tidaknya kadar yodium juga merupakan kenyataan yang tidak bisa dipungkiri.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan diduga dipengaruhi juga oleh sikap kelompok sasaran, dalam hal ini kelompok sasaran yang dimaksud adalah produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti ingin melihat bagaimana pelaksanaan implementasi Keppres RI No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beriodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati yang merupakan salah satu daerah produsen garam terbesar. Hal ini dimaksudkan untuk menambah sumbang saran bagi pengimplementasian Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

1. Identifikasi masalah

Identifikasi masalah dimaksudkan sebagai pengungkapan pikiran-pikiran secara sistematis dan jelas, mempunyai hakekat dari suatu masalah yang ada, sehingga memudahkan dalam memahaminya. Permasalahan adalah suatu kondisi yang menunjukkan ketidakseimbangan antara sesuatu yang diharapkan atau yang seharusnya (*das sollen*) dengan kenyataan yang sedang berlangsung (*das sein*). Permasalahan juga bisa diartikan sebagai suatu keadaan yang menantang untuk diperbaiki, disempurnakan, dan ditingkatkan agar berdaya guna dan memberi manfaat yang lebih besar bagi kehidupan manusia (Nawawi dan Martini, 1994 : 36).

Berdasarkan apa yang telah penulis paparkan di latar belakang, hasil pemantauan terhadap mutu garam di Kabupaten Pati dari tahun 2002 sampai tahun 2006 terdapat kecenderungan peningkatan persentase produk garam yang tidak memenuhi persyaratan SNI. Akibat dari kondisi demikian dikhawatirkan akan menyebabkan penurunan kualitas SDM jika garam yang tidak/belum memenuhi

syarat tersebut dikonsumsi secara terus menerus. Kurang efektifnya implementasi diduga menjadi sebab semakin banyaknya produksi garam yang tidak beryodium.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan diteliti adalah:

- a. Bagaimana implementasi kebijakan Keppres No. 69 tahun 1994 tentang Pengadaan Garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati?
- b. Apa faktor-faktor pendorong dan penghambat proses implementasi Keppres No. 69 tahun 1994 di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati?
- c. Bagaimana mengoptimalkan peningkatan efektivitas implementasi Keppres No. 69 tahun 1994 di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Keppres No. 69 tahun 1994 tentang Pengadaan Garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.
2. Menganalisis faktor pendorong dan penghambat dalam implementasi Keppres No. 69 tahun 1994 tentang Pengadaan Garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.
3. Merumuskan strategi peningkatan efektivitas implementasi Keppres No. 69 Tentang Pengadaan Garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis, yaitu bagi ilmu pengetahuan administrasi dan pemerintahan terutama tentang implementasi kebijakan publik sebagai upaya untuk melakukan peningkatan kinerja aparat agar lebih baik.
2. Kegunaan Praktis, yaitu dalam rangka pengembangan dan penerapan pengetahuan secara praktis bagi Pemerintah Kabupaten Pati pada umumnya dan pada Dinas Perindustrian pada khususnya dalam rangka pembuatan rumusan kebijakan yang akan diambil menyangkut pengadaan garam beriodium.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

Administrasi menurut pendapat A. Dunshire diartikan sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi, mengarahkan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritis. Untuk lebih jelasnya definisi yang terdapat dalam “*The Public Administration Dictionary*” (Chandler dan Plano, 1988, hal 3), yaitu proses dimana keputusan dan kebijakan diimplementasikan.

Administrasi Publik, menurut Chandler dan Plano (1998: 29) adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Definisi administrasi publik menurut beberapa ahli adalah:

1. Menurut Dimock, Dimock dan Fox, administrasi publik merupakan produksi barang-barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat konsumen
2. Barton dan Chapel melihat administrasi sebagai “*the work of government*” atau pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah

3. Nigro-Nigro mengemukakan bahwa administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislative dan eksekutif.

Paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan sesuatu masalah yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu (Kuhn, 1970) (dalam Chandler dan Plano). Nicholas Henry mengungkapkan bahwa standar suatu disiplin ilmu mencakup focus dan lokus. Focus mempersoalkan metode dasar yang digunakan atau cara-cara ilmiah apa yang dapat digunakan untuk memecahkan suatu persoalan, sedangkan lokus mencakup medan atau tempat dimana metode tersebut digunakan atau diterapkan.

Berdasarkan dua kategori disiplin di atas Henry mengungkapkan telah terjadi lima paradigma dalam administrasi Negara, yaitu:

1. Dikotomi antara politik dan administrasi Negara (1900-1926)
2. Prinsip-prinsip administrasi (1927-1937)
3. Administrasi Negara sebagai ilmu politik (1950-1970)
4. Administrasi Negara sebagai ilmu administrasi (1956-1970)
5. Administrasi publik sebagai administrasi publik (1970-sekarang)

Pada paradigma terakhir ini administrasi publik semakin bertambah perhatiannya terhadap wilayah ilmu kebijaksanaan (*policy science*), politiknya (*public policy making process*) dan cara-cara pengukuran dari hasil-hasil kebijaksanaan yang telah dibuat. Aspek-aspek perhatian ini dapat dianggap dalam banyak hal sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan antara *focus* administrasi negara dengan

locusnya. Sebagaimana yang terlihat dalam trend yang diikuti oleh paradigma ini, maka fokus administrasi negara adalah teori organisasi, praktik dalam analisis kebijakan publik dan teknik-teknik administrasi dan manajemen yang sudah maju. Adapun lokus normatif dari administrasi negara digambarkan oleh paradigma ini adalah pada birokrasi pemerintahan dan pada persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*).

B. Kebijakan Publik

Dalam studi kepustakaan, ada beberapa pakar yang mengemukakan konsep tentang kebijakan publik. Thomas R. Dye (dalam Riant Nugroho, 2006: 3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan dan hasil apa yang membuat kehidupan bersama tampil berbeda”. Sementara Harold Laswell mendefinisikan kebijakan publik “sebagai program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai dan praktik-praktik tertentu” (dalam Riant Nugroho, 2006: 4).

Menurut David Easton (dalam Solikhin Abdul Wahab, 2001: 5) kebijakan negara diartikan sebagai pengalokasian nilai secara paksa dan sayah kepada anggota masyarakat. Dari pendapat tersebut, ada ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan negara yang bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para ketua adat, ketua suku, eksekutif, legislatif, hakim, administrator, dan sebagainya. Merekalah orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dan sistem

politik dan dianggap oleh sebagian besar warga, sistem politik sebagai pihak yang bertanggung jawab atas urusan-urusan politik dan berhak mengambil tindakan tertentu sepanjang masih dalam batas-batas peran dan kewenangan mereka.

Dari pengertian kebijakan tersebut, membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan negara (Wahab, 2001: 6-7), yaitu:

1. Kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan
2. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri.
3. Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
4. Kebijakan negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif

Anderson (dalam Wahab, 2001:3) merumuskan kebijakan sebagai “langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi”.

Mirip dengan pendapat Anderson, kebijakan publik menurut Mustopadidjaya merupakan “suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah negara dan pembangunan” (Wahab, 2001:4)

Dari berbagai pendapat para ahli di atas dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah keseluruhan aktivitas pemerintah baik dilakukan sendiri maupun melalui berbagai badan yang lain, yang dimaksudkan untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat, dengan kata lain kebijakan publik ditempatkan sebagai “pengatur” dalam masyarakat.

C. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

James Anderson (1979: 23-24) dalam Subarsono (2005) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan dalam rangka memecahkan masalah ada beberapa tahap penting antara lain:

1. Penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*)

Menentukan masalah publik yang perlu untuk dipecahkan

2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*)

Mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang mungkin digunakan dalam memecahkan masalah

3. Adopsi kebijakan (*policy adoption*)

Menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para administrator dan legislative. Tahap ini ditentukan setelah melalui tahap suatu proses rekomendasi.

4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)

Merupakan suatu tahap dimana kebijakan yang telah diadopsi tadi dilaksanakan oleh unit-unit tertentu dengan memobilisasi dana dan sumber daya yang ada.

5. Penilaian kebijakan (*policy assessment*)

Berbagai unit yang telah ditentukan melakukan penilaian tentang apakah semua proses implementasi telah sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau tidak.

D. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan, Perintah Eksekutif atau Dekrit Presiden. Riant Nugroho mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah” (2006 : 4). Selain itu, ia juga mengatakan bahwa Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (2006 : 158).

Meter dan Horn (1975) dalam Wahab (2001) merumuskan proses implementasi kebijakan sebagai “*Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan*”.

Van Meter dan Carl Van Horn (1975) dalam Wahab (2001) menekankan bahwa tahap implementasi tidak dimulai pada saat tujuan dan sasaran kebijakan publik ditetapkan, tetapi tahap implementasi baru terjadi selama proses legitimasi dilalui dan pengalokasian sumber daya, dana yang telah disepakati. Studi

implementasi kebijakan menekankan pada pengujian faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan pencapaian sasaran kebijakan.

Ada dua hal mengapa implementasi kebijakan pemerintah memiliki relevansi, yaitu: (1) memberikan masukan bagi pelaksanaan operasional program, sehingga dapat dideteksi apakah program berjalan sesuai dengan yang telah dirancang, serta mendeteksi kemungkinan tujuan kebijakan negatif yang ditimbulkan, (2) memberikan alternatif model pelaksanaan program yang lebih efektif. Udoji (1981) dalam Wahab (2001 : 59) dengan tegas mengatakan bahwa “*The execution of policies is as important of not more important than policy- making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented*” (pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Islamy (1991), menjelaskan bahwa tugas dan kewajiban pejabat dan badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan negara, tetapi juga dalam pelaksanaan kebijakan. Keduanya sama-sama penting, tetapi dalam kenyataannya banyak pejabat dan badan-badan pemerintah lebih dominan peranannya dalam perumusan kebijakan, kurang dalam implementasi kebijakan, dan masih lemah sekali dalam menyebarluaskan kebijakan-kebijakan baru kepada masyarakat. Hal tersebut menyebabkan kurang efektifnya pelaksanaan kebijakan. Jeleknya proses komunikasi akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijaksanaan negara (1991 : 107-108).

Anderson (1979 : 92-93). mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat aspek, yaitu “*Who is involved in policy implementation, the nature of administrative process, compliance with policy, and the effect of implementation on policy content and impact*” (siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dasar dari proses administrasi, kepatuhan kepada kebijakan, dan dampak implementasi pada isi kebijakan dan pengaruh dari kebijakan tersebut)

Setiap kebijakan yang telah ditetapkan pada saat akan diimplementasikan selalu didahului oleh penentuan unit pelaksana (*Governmental Units*), yaitu jajaran birokrasi publik mulai dari level atas sampai pada level birokrasi yang paling rendah. Aspek lain yang penting dalam implementasi kebijakan menurut Anderson adalah kepatuhan. Kepatuhan yaitu perilaku yang taat hukum. Kebijakan selalu berdasarkan hukum atau peraturan tertentu, maka pelaksanaan kebijakan juga harus taat kepada hukum yang mengaturnya. Untuk menumbuhkan kepatuhan dalam implementasi kebijakan, diperlukan sistem kontrol dan komunikasi yang terbuka, serta penyediaan sumber daya untuk melakukan pekerjaan.

Dari berbagai pandangan para ahli tentang konsep implementasi, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya merupakan sebuah tahapan yang sangat penting sebagai bentuk penterjemahan (baik tujuan, sasaran serta cara) dari pernyataan-pernyataan kebijakan yang dihasilkan oleh sistem politik yang kemudian ditransformasikan ke dalam tindakan-tindakan nyata yang dilakukan pemerintah atau pejabat publik dalam rangka mencapai maksud dan tujuan-tujuan

dengan cara pengalokasian sumber-sumber daya yang dimiliki dalam pencapaian dan ditujukan bagi kepentingan publik.

E. Pendekatan-Pendekatan Dalam Implementasi Kebijakan Publik

Beberapa pendekatan dalam Implementasi Kebijakan Publik adalah Pendekatan secara *top-down*, yaitu pendekatan secara satu pihak dari atas ke bawah. Dalam proses implementasi peranan pemerintah sangat besar, pada pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi, sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi dianggap menghambat, sehingga para pembuat keputusan meremehkan inisiatif strategi yang berasal dari level birokrasi rendah maupun subsistem-subsistem kebijaksanaan yang lain. Yang kedua adalah pendekatan secara *bottom-up*, yaitu pendekatan yang berasal dari bawah (masyarakat). Pendekatan *bottom-up* didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintahan namun hanya ditataran rendah. Asumsi yang mendasari pendekatan ini adalah bahwa implementasi berlangsung dalam lingkungan pembuat keputusan yang terdesentralisasi. Model ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari level birokrasi paling bawah sampai pada pembuatan keputusan tertinggi di sektor publik maupun sektor privat.

Dalam pelaksanaannya implementasi kebijakan publik memerlukan model implementasi yang berlainan, karena ada kebijakan publik yang perlu

diimplementasikan secara *top-down* atau secara *bottom-up*. Kebijakan-kebijakan yang bersifat *top-down* adalah kebijakan yang berdifat secara strategis dan berhubungan dengan keselamatan negara, seperti kebijakan mengenai antiterorisme, berbeda dengan kebijakan yang lebih efektif jika diimplementasikan secara *bottom-up*, yang biasanya berkenaan dengan hal-hal yang tidak secara langsung berkenaan dengan *national security*, seperti kebijakan alat kontrasepsi , padi varietas unggul, pengembangan ekonomi nelayan dan sejenisnya.

Dalam implementasi sebuah kebijakan pilihan yang paling efektif adalah jika kita bisa membuat kombinasi implementasi kebijakan publik yang partisipatif, artinya bersifat *top-down* dan *bottom-up*. Model ini biasanya lebih dapat berjalan secara efektif, berkesinambungan dan murah, bahkan dapat juga dilaksanakan untuk hal-hal yang bersifat *national security*.

Dalam penelitian ini pendekatan yang paling sesuai adalah pendekatan secara partisipatif dimana kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dapat direspon dengan baik oleh masyarakat. Satu hal yang paling penting adalah implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri. (Riant Nugroho ; 2006) pada prinsipnya harus memenuhi 'empat tepat' dalam rangka keefektifan implementasi kebijakan, yaitu :

1. Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat

Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.

2. *Ketepatan pelaksana*

Aktor implementasi bukan hanya pemerintah, ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta atau implementasi kebijakan yang diswastakan (*privatization* atau *contracting out*)

3. *Ketepatan target implementasi*

Ketepatan di sini berdasarkan atas tiga hal, yaitu: pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi yang lain. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi ataukah tidak, ketiga, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya

4. *Apakah lingkungan implementasi sudah tepat*

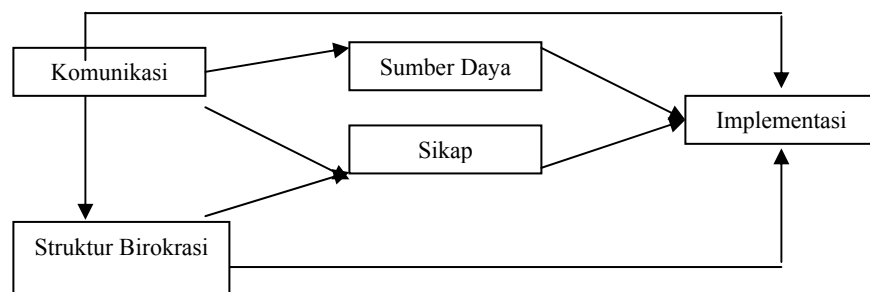
Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu (1) lingkungan kebijakan, merupakan interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dan lembaga lain yang terkait; (2) lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, persepsi publik akan kebijakan dan imlementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat.

F. Model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam implementasi kebijakan publik dikenal beberapa model, antara lain:

1. Model George C. Edwards III

Menurut George C. Edwards, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 variabel, yaitu (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, (4) struktur birokrasi.



Sumber: Subarsono, 2005 : 91.

Gambar 1 Hubungan variabel yang mempengaruhi implementasi

Keterangan :

a. Komunikasi

Proses komunikasi terjadi antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan sasaran kebijakan dimana dalam komunikasi tersebut terdapat penekanan pada dua aspek yaitu proses penyampaian dan kejelasan isi program. Kemampuan kerja pelaksana diturunkan dari variabel sumber daya.

Dengan adanya komunikasi, implementor dapat menterjemahkan kebijakan-kebijakan yang ada dengan tepat, akurat, dan konsisten. Jika pemberian informasi mengenai kebijakan kurang jelas, maka akan menimbulkan kesalahpahaman diantara pembuat kebijakan dan implementornya.

b. Sumber Daya

Sumber daya meliputi: (1) staf ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan; (2) informasi yang relevan dan cukup tentang tata cara mengimplementasikan kebijakan dan penyesuaian lainnya yang terlibat dalam implementasi; (3) kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan kebijakan dilakukan semuanya; (4) sumber daya yang tidak cukup berarti bahwa undang-undang tidak akan diberlakukan, pelayanan tidak akan diberikan, dan peraturan-peraturan yang layak tidak akan dikembangkan.

c. Disposisi atau sikap

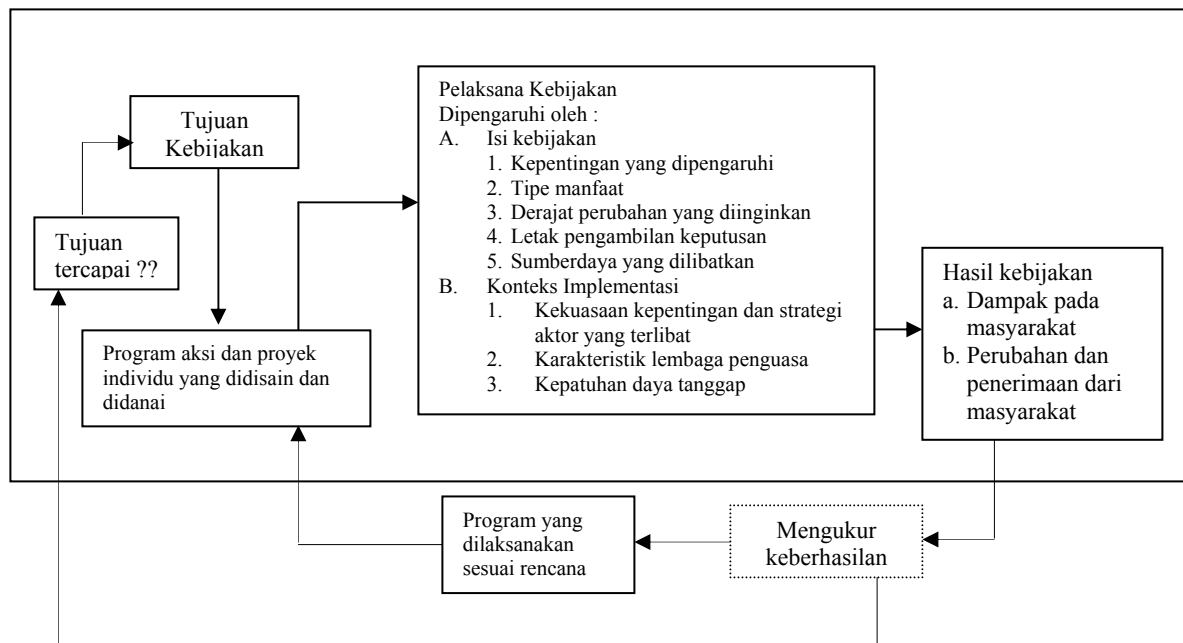
Sikap merupakan unsur penting dalam implementasi kebijakan. Jika pelaksana kebijakan didasari oleh sikap positif terhadap kebijakan, besar kemungkinan dapat melaksanakan apa yang dikehendaki pembuat kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang terlalu panjang cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Maka diperlukan struktur birokrasi yang efektif dan efisien.

2. **Model Implementasi Merilee S. Grindle**

Keberhasilan implementasi menurut Grindle dipengaruhi oleh dua variabel utama yaitu: isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Isi kebijakan mencakup: (1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan; (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan; (3) derajat perubahan yang diinginkan; (4) kedudukan pembuat kebijakan; (5) siapa pelaksana program; (6) sumber daya yang dikerahkan. Variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.



Sumber : Subarsono, 2005 : 94.

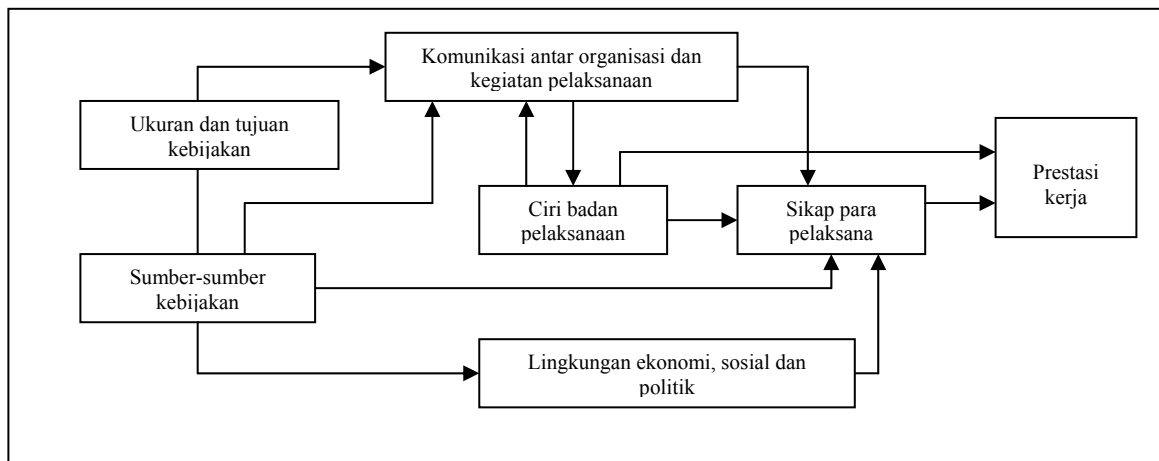
Gambar 2 Model implementasi kebijakan Grindle

3. Model implementasi kebijakan Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Meter dan Horn (1975) (dalam Subarsono, 2005:99) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni: (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumber daya; (3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik.

- (1) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.

- (2) Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non- human resources*).
- (3) Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- (4) Karakteristik agen pelaksana. Karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- (5) Kondisi Sosial, Politik dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- (6) Disposisi implementor. Mencakup tiga hal, yakni: (a) respon implementor terhadap kebijakan, yang mempengaruhi kemauannya melaksanakan kebijakan; (b) kognisi, yaitu pemahaman terhadap kebijakan; dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki implementor.



Sumber : Subarsono, 2005 : 100.

Gambar 3 Model proses implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn

4. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983)

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983) (dalam Subarsono 2005:94), ada tiga variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementations*).

Karakteristik masalah:

1. Tingkat kesulitan dari masalah. Ada masalah sosial yang mudah dipecahkan dan sulit dipecahkan. Oleh karena itu, sifat masalah mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.

2. Tingkat kemajemukan kelompok sasaran. Program relatif mudah diimplementasikan jika kelompok sasarannya homogen. Apabila heterogen, maka implementasi program akan sulit, karena tingkat pemahaman kelompok sasaran berbeda.
3. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program sulit diimplementasikan apabila sasarannya semua populasi, dan sebuah program lebih mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
4. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif lebih mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

Karakteristik kebijakan:

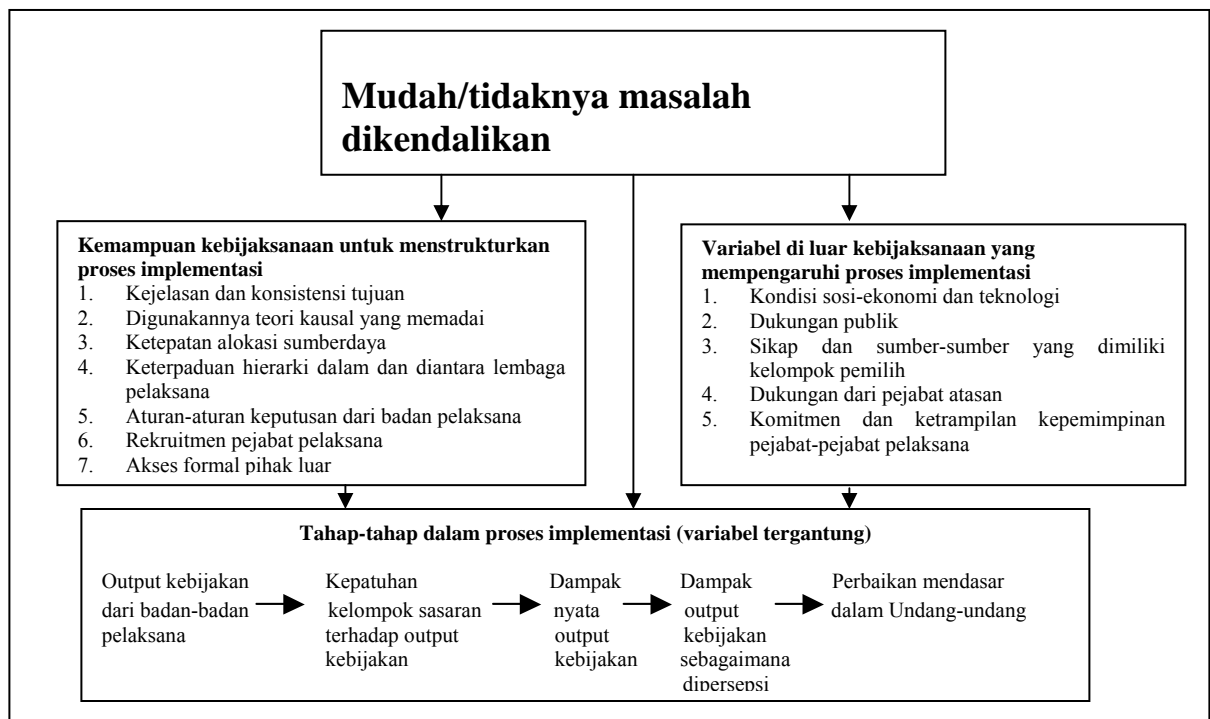
1. Kejelasan isi kebijakan. Semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan, karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.
2. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat yang lebih mantap karena sudah teruji, walaupun beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.

3. Alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan. Setiap program memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya memerlukan biaya.
4. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
5. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
6. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
7. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat, relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat.

Lingkungan kebijakan:

1. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik relatif lebih mudah menerima program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Kemajuan teknologi juga membantu dalam proses keberhasilan implementasi program.

2. Dukungan publik terhadap suatu kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya, kebijakan yang bersifat dis-insentif kurang mendapat dukungan publik.
3. Sikap kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara: (1) dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud mengubah keputusan; (2) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.
4. Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor. Aparat pelaksana harus memiliki ketrampilan dalam membuat prioritas tujuan dan merealisasi prioritas tersebut.



Sumber : Subarsono, 2005 : 95.

Gambar 4 Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sebatier

Dalam penelitian ini penulis menggunakan model George Edawrds III, dimana implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yakni (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi, (4) Struktur Birokrasi. Ke empat variabel tersebut saling berhubungan satu dengan yang lain. Dengan demikian yang menjadi fokus dalam penelitian mengenai implementasi pengadaan garam beriodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati meliputi komunikasi, sumber daya, sikap dan faktor lain yang berpengaruh.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Perspektif Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti bermaksud untuk memperoleh gambaran yang mendalam tentang implementasi kebijakan garam beryodium. Untuk memperoleh gambaran dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan **deskriptif kualitatif**. Metode deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan mengantarkan atau melukiskan keadaan subyek dan obyek. Penelitian pada saat sekarang berdasarkan pada fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Secara teoritis penelitian kualitatif dianggap melakukan pengamatan melalui lensa-lensa lebar, mencari pola-pola hubungan antara konsep yang sebelumnya tidak ditentukan.

Dalam penelitian kualitatif peneliti harus memiliki kadar keterlibatan secara ajeg dalam bertanya (apakah, mengapa, bagaimana), mendengar, mencatat, mengobservasi, terlibat, menghayati, berfikir dan mengambil inferensi dari obyek di lapangan. Teknik kualitatif mencoba memberikan kesimpulan kualitatif atas keseluruhan data dengan cara membandingkan data primer yang didapat dengan teori yang ada.

Melalui metode penelitian kualitatif inilah peneliti berharap mampu mengungkapkan berbagai pertimbangan yang dipakai oleh *policy makers* dalam menetapkan kebijakan pengadaan garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.

Pada akhirnya juga mampu mendiskripsikan bagaimana proses pengimplementasian kebijakan tersebut.

Dengan pengertian diatas maka penelitian dilakukan untuk mendeskripsikan dalam program garam beryodium.

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah implementasi kebijakan Keppres RI Nomor 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Beriodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati. Pemilihan topik ini didasarkan pada data yang diperoleh di Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Tengah masih banyak garam yang diproduksi belum memenuhi syarat SNI.

C. Fenomena Pengamatan / Fenomena yang akan diteliti :

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan yaitu kesesuaian antara aturan yang telah ditetapkan dengan kenyataan yang dicapai. Adapun indikator implementasi kebijakan diantaranya :

- a. Target yang diinginkan oleh Pemerintah (terutama Pemerintah Kabupaten Pati) dan realisasi mengenai pengadaan garam beryodium setelah Keppres No. 69 tahun 1994 diberlakukan
- b. Pemahaman masyarakat (terutama produsen garam) terhadap isi Keppres No. 69 tahun 1994

- c. Upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.

2. Komunikasi

Proses komunikasi terjadi antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan sasaran kebijakan dimana dalam komunikasi tersebut terdapat penekanan pada dua aspek yaitu proses penyampaian dan kejelasan isi program.

Adapun aspek dalam komunikasi adalah :

- a. Kejelasan informasi seputar pelaksanaan kebijakan garam beryodium kepada masyarakat terutama petani garam
- b. Kecukupan informasi yang disampaikan oleh petugas kepada produsen garam
- c. Ketepatan dalam menyampaikan informasi mengenai kebijakan pengadaan garam beryodium.

3. Sumber Daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja. Adapun aspek-aspek yang menjadi fokus dalam sumber daya adalah :

- a. Kemampuan petugas dalam memberikan pengarahan dalam implementasi kebijakan pengadaan garam beryodium

- b. Kemampuan petugas dalam berkomunikasi dengan produsen garam mengenai Keppres No 69 tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium
- c. Jumlah personel yang diturunkan dalam implementasi Keppres No. 69 tahun 1994 mengenai pengadaan garam beryodium

4. Sikap

Apabila implementor memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan ketika implementor memiliki sikap / perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif, adapun aspek yang menjadi fokus dalam sikap meliputi :

- a. Persepsi produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati terhadap isi Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium.
- b. Sikap produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati terhadap Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium.

5. Faktor Lain

- a. Faktor lain yang penting dalam mendukung keberhasilan implementasi program pengadaan garam beryodium selain komunikasi, sumber daya dan sikap.
- b. Faktor penghambat dalam implementasi program pengadaan garam beryodium.

D. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian harus merupakan tempat dimana permasalahan atau fenomena sosial yang akan diteliti itu terjadi. Lokasi penelitian adalah wilayah kerja di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati .

E. Informan Penelitian

Setelah ditetapkan lokasi penelitian, berikutnya dipilih informan sebagai subyek penelitian. Menurut Lexy J Moleong pada penelitian kualitatif tidak ada sampel asal, tetapi sampel tujuan (*purposive sampling*). Penetapan informan dalam penelitian ini menggunakan purposive sampling yaitu peneliti menetapkan informan berdasarkan anggapan bahwa informan dapat memberikan informasi yang diinginkan penelitian sesuai dengan permasalahan penelitian. Dengan kata lain informan yang dipilih adalah informan kunci (*key informan*) yang baik pengetahuan ataupun keterlibatan mereka dengan permasalahan yang akan diteliti tidak diragukan lagi.

Dengan memperhatikan karakter informan tersebut di atas, maka dalam penelitian kualitatif proporsi atau jumlah informan yang dibutuhkan dalam penelitian tidak bisa ditetapkan sejak awal terutama dalam tahap pembuatan rancangan penelitian. Dengan demikian jumlah informan bisa jadi sedikit atau bahkan bisa juga banyak tergantung pada proses perkembangan di lapangan. Dengan demikian jumlah informan yang akan diteliti sangat tergantung pada seberapa banyak informasi yang diperlukan oleh peneliti.

Pihak yang menjadi informan utama dalam penelitian ini adalah pemilik perusahaan garam (produsen garam), sedangkan pihak-pihak lain yang terkait dengan implementasi pengadaan garam menjadi informan tambahan, antara lain :

- Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pati,
- Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Tengah
- Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah
- Produsen Garam
- Masyarakat/Petani Garam

Kesemua informan tersebut diwawancarai secara mendalam (*Indepth Interview*) untuk mendapatkan informasi yang valid, relevan dan memadai..

F. Instrumen Penelitian

Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Hal ini sejalan dengan pendapat Moleong yang menyatakan bahwa :

Hanya “manusia sebagai alat” sajalah yang dapat berhubungan dengan responden atau obyek lainnya, dan hanya manusialah yang mampu memahami kaitan kenyataan-kenyataan di lapangan. Hanya “manusia sebagai instrumen” pulalah yang dapat menilai apakah kehadirannya menjadi faktor pengganggu sehingga apabila terjadi hal yang demikian pasti menyadarinya serta dapat mengatasinya (2005 : 5). Sebagai alat Bantu dalam pengumpulan data, digunakan buku catatan dan pedoman wawancara selama proses penelitian berlangsung.

G. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data menggunakan triangulasi data, yang dilakukan dengan menggabungkan antara wawancara, studi pustaka, dan observasi.

1. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan cara bertanya secara langsung dan mendalam (*in depth interview*) kepada responden dimana peneliti membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok pertanyaan (interview guide) yang akan diajukan dalam proses wawancara terbuka. Pada wawancara terbuka yang “diwawancarai” mengetahui bahwa mereka sedang diwawancara dan mengetahui pula maksud wawancara itu. Sehingga data atau informasi yang diperoleh lebih mengutamakan persepsi informan atau diistilahkan sebagai informasi dalam “perspektif emic”. Teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tanya jawab dengan pihak-pihak yang berkompeten, yaitu pemilik perusahaan garam (produsen garam), Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pati, Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Tengah, Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah dan Petani garam.

2. Observasi

Observasi adalah studi yang disengaja dan sistematis tentang fenomena sosial dan gejala alam dengan jalan pengamatan dan pencatatan dengan tujuan mengerti ciri-ciri dan luasnya signifikansi dari interelasi elemen-elemen tingkah laku manusia pada fenomena sosial yang serba kompleks dalam pola-pola kultural tertentu.

Observasi dilakukan melalui pengamatan dan pencatatan secara langsung terhadap kondisi lingkungan dan fakta sosial yang terjadi terhadap obyek penelitian.

3. Studi Pustaka

Studi pustaka dilakukan dengan mempelajari buku-buku referensi, Perda, Laporan-laporan, dan media lainnya yang berkaitan dengan obyek penelitian.

4. Dokumentasi

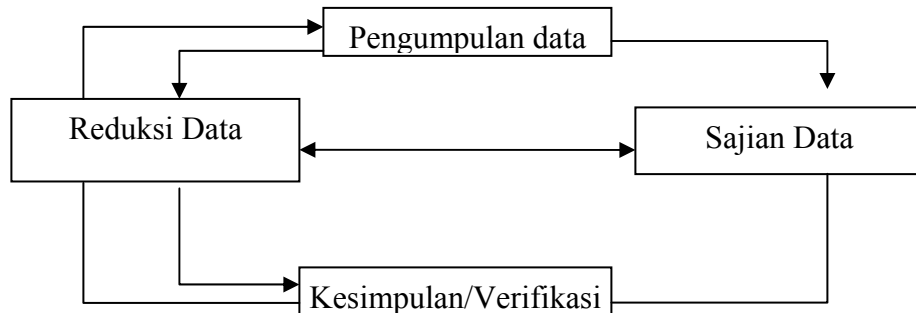
Dokumentasi adalah pengumpulan data dengan mencari informasi dari catatan atau dokumen yang ada dan yang dianggap relevan dengan masalah penelitian.

H. Teknik Pengolahan Data

Proses pengolahan data merupakan tindak lanjut setelah melakukan pengumpulan data. Dalam penelitian ini teknik yang digunakan dalam proses pengolahan data yaitu bergerak diantara perolehan data, reduksi data, penyajian dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Artinya data-data yang terdiri dari deskripsi dan uraiannya adalah data yang dikumpulkan, kemudian disusun pengertian dengan pemahaman arti yang disebut reduksi data, kemudian diikuti penyusunan sajian data yang berupa cerita sistematis, selanjutnya dilakukan usaha untuk menarik kesimpulan dengan verifikasinya berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi data dan sajian data. Apabila kesimpulan kesimpulan dirasakan masih kurang mantap, maka dilakukan penggalan data kembali. Hal tersebut dilakukan secara berlanjut, sampai

penarikan kesimpulan dirasa sudah cukup untuk menggambarkan dan menjawab fokus penelitian.

Secara sistematis dijelaskan oleh Miles dan Huberman sebagai berikut :



Sumber Soetrisno (2001:88)

Gambar 5 Model Interaktif

Dijelaskan bahwa :

1. Reduksi data, diartikan sebagai proses pemilihan pemusatan perhatian pada penyederhanaan pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan hasil penelitian di lapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan dverifikasi.

2. Penyajian data, sebagai sekumpulan informasi yang tersusun disajikan secara tertulis berdasarkan kasus-kasus faktual yang saling berkaitan. Tampilan data (*data display*) digunakan untuk memahami apa yang sebenarnya terjadi, yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
3. Menarik kesimpulan atau verifikasi, yang merupakan langkah terakhir dalam kegiatan analisis kualitatif. Penarikan kesimpulan hanyalah sebagian dari suatu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Verifikasi itu mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran, suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan atau juga upaya-upaya yang luas untuk menempatkan salinan suatu temuan dalam seperangkat data yang lain. Penarikan kesimpulan ini tergantung pada besarnya kumpulan mengenai data tersebut. (dalam Soetrisno, 2001:89-90).

I. Teknik Analisa Data

Prinsip utama dalam analisis data adalah bagaimana menjadikan data atau informasi yang telah dikumpulkan disajikan dalam bentuk uraian, dan sekaligus memberikan makna atau interpretasi sehingga informasi tersebut memiliki signifikansi ilmiah atau teoritis. Dalam penelitian ini, data - data yang sudah penulis dapatkan kemudian dianalisis dengan menggunakan teknik analisis taksonomis

(*taxonomis analysis*), yaitu membentuk analisis yang lebih rinci dan mendalam dalam membahas suatu tema atau pokok permasalahan.

Pada analisis ini focus penelitian maupun pembahasan kendati diarahkan pada bidang atau aspek tertentu, namun pendeskripsian fenomena yang menjadi tema sentral dari permasalahan penelitian diungkap secara lebih rinci. Dengan demikian domain atau bidang yang akan ditonjolkan perlu dilacak secara lebih mendalam dan terinci struktur internalnya.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Tinjauan geografis dan administratif

Secara Geografis wilayah Kabupaten Pati terletak pada koordinat 6° 25' 41" LS - 7° 24' 35" LS dan 110° 48' 41" BT - 111° 15' 03" BT. Kabupaten Pati mempunyai luas wilayah 150.389 Ha. Batas geografis Kabupaten Pati sebagai berikut:

Sebelah Utara : Laut Jawa

Sebelah Timur : Kabupaten Rembang dan Laut Jawa.

Sebelah Selatan : Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Blora.

Sebelah Barat : Kabupaten Kudus dan Kabupaten Jepara.

Wilayah administrasi Kabupaten Pati terdiri dari 21 kecamatan. Tujuh kecamatan diantaranya merupakan kecamatan pesisir, yaitu Kec. Dukuhseti, Kec. Tayu, Kec. Margoyoso, Kec. Trangkil, Kec. Wedarijaksa, Kec. Juwana, dan Kec. Batangan. Luas wilayah setiap kecamatan seperti tertera pada Tabel 5.

Tabel 5 Luas Wilayah Kecamatan Pesisir Kabupaten Pati

No.	Kecamatan	Luas (Ha)	Persentase (%)
1	Dukuhseti	8.159	5,43
2	Tayu	4.759	3,16
3	Margoyoso	5.997	3,99
4	Trangkil	4.284	2,85
5	Wedarijaksa	4.085	2,72
6	Juwana	5.593	3,72
7	Batangan	5.066	3,37
	Jumlah	37.943	25,23
	Luas Kabupaten Pati	150.368	100,0

Sumber : BPS Kabupaten Pati (2004)

Kecamatan Batangan memiliki luas wilayah 5.066 ha atau 3,37 % dari luas wilayah Kabupaten Pati, dengan batas administrasi sebagai berikut :

Sebelah Utara : Laut Jawa

Sebelah Timur : Kabupaten Rembang

Sebelah Selatan : Kecamatan Jaken

Sebelah Barat : Kecamatan Juana

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 4 Tahun 2004, Kecamatan Batangan membawahi 18 desa, yaitu:

- | | | |
|------------------------|----------------------|-----------------------|
| 1. Desa Raci | 7. Desa Gajah Kumpul | 13. Desa Tlogomojo |
| 2. Desa Bumiharjo | 8. Desa Kedalon | 14. Desa Kuniran |
| 3. Desa Ketitang Wetan | 9. Desa Gunungsari | 15. Desa Klajusiwalan |
| 4. Desa Jembangan | 10. Desa Bulumulyo | 16. Desa Ngeming |
| 5. Desa Mangunlegi | 11. Desa Tompomulyo | 17. Desa Lengkong |
| 6. Desa Batursari | 12. Desa Sukoagung | 18. Desa Pecangaan |

Jumlah penduduk tercatat sebanyak 41.513 jiwa, terdiri dari laki-laki 20.770 jiwa dan perempuan 20.743 jiwa. Komposisi Penduduk menurut usia seperti tertera dalam Tabel 6 sebagai berikut :

Tabel 6 Komposisi Penduduk Berdasarkan Kelompok Usia

No.	Umur		Jumlah	Persentase %
1	00 – 06	tahun	7.200	17,35
2	07 – 12	tahun	4.485	10,80
3	13 – 18	tahun	6.044	14,56
4	19 – 24	tahun	4.883	11,76
5	25 – 55	tahun	14.425	34,75
6	56 – 79	tahun	3.655	8,80
7	≥ 80	tahun	821	1,98
Jumlah			41.513	100,00

Sumber : Monografi Kecamatan Batangan 2007

Berdasarkan tabel komposisi menurut kelompok usia di atas dapat diketahui mayoritas terdapat pada usia produktif yaitu antara 25 – 55 tahun sebanyak 14.425 jiwa dengan persentase sebesar 34,75%.

Dilihat dari tingkat pendidikan, sebagian besar masyarakat di Kecamatan Batangan lulusan sekolah dasar (58,33 %). Dengan demikian maka tingkat pendidikan di wilayah studi masuk dalam kategori masih rendah. Secara terperinci tingkat pendidikan penduduk di Kecamatan Batangan dapat dilihat pada Tabel 7 sebagai berikut :

Tabel 7 Tingkat Pendidikan Penduduk di Kecamatan Batangan

No.	Jenis Pendidikan	Jumlah	Persentase %
1	Perguruan Tinggi	179	0,47
2	Tamat Akademi	118	0,29
3	Tamat SLTA	3.734	9,10
4	Tamat SLTP	3.210	7,82
5	Tamat SD	23.925	58,33
6	Tidak tamat SD	5.061	12,33
7	Belum Sekolah	4.747	11,57
8	Buta Huruf	41	0,09
Jumlah		41.015	100

Sumber : Monografi Kecamatan Batangan 2007

Agama mayoritas yang dianut penduduk adalah agama Islam sebesar 40.842 jiwa atau sebesar 98,4%. Komposisi struktur penduduk menurut kelompok agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati seperti tertera pada Tabel 8 sebagai berikut:

Tabel 8 Penduduk di Kecamatan Batangan Menurut Agama

No.	Agama dan Kepercayaan	Jumlah	Persentase %
1.	Islam	40.842	98,4
2.	Kristen Protestan	299	0,7
3.	Kristen Katolik	372	0,9
4.	Budha	-	0
5.	Hindu	-	0
6.	Lainnya	-	0
Jumlah		41.513	100

Sumber : Monografi Kecamatan Batangan 2007

2. Produksi garam di Kecamatan Batangan

Lahan garam di Kab. Pati tercatat seluas 1.177,10 Ha, dimana 345,50 ha berada di Kecamatan Batangan. Produksi garam rakyat tersebut sangat bergantung pada musim, jika musim kemarau panjang maka produksi dapat meningkat. Produksi garam berkisar antara 144 ton/ha/tahun. Berdasarkan luas lahan yang ada maka kapasitas produksi garam di Kecamatan Batangan mencapai 49.752,00

ton/ha/tahun. Luas lahan garam di Kecamatan Batangan dapat dilihat pada Tabel 9 di bawah ini:

Tabel 9 Luas Lahan Garam Di Kecamatan Batangan

No	Desa	Luas Lahan (ha)	Kapasitas Produksi (ton/tahun)	Harga (rp)
1	Gajahkumpul	45,90	6.609,60	150,00
2	Bumimulyo	137,30	19.771,20	150,00
3	Lengkong	124,70	17.956,80	150,00
4	Ketitang Wetan	37,60	5.414,40	150,00
Jumlah		345,50	49.742,00	

Sumber : Monografi Kecamatan Batangan 2007

Petani garam rakyat pada umumnya merupakan petani tradisional dengan kepemilikan areal relatif kecil. Proses produksi dengan cara kristalisasi serta waktu panen yang relatif singkat menyebabkan kualitas garam yang dihasilkan menjadi rendah. Produksi garam rakyat di Kecamatan Batangan pada umumnya termasuk kualitas II dengan kandungan NaCl $\pm 80\% - 90\%$. Sesuai dengan persyaratan dalam SNI maka bahan baku garam yang diproduksi minimal memiliki kadar NaCl sebesar 94,7 %.

B. Hasil Penelitian

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh penulis di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati dan konfirmasi dengan pihak-pihak yang terkait antara lain Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pati, Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Tengah, Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah, Produsen Garam dan Petani Garam mengenai implementasi pengadaan garam beryodium, maka diperoleh informasi sebagai berikut :

1. Penyajian data

a. Identifikasi informan atau nara sumber

Wawancara yang dilakukan melibatkan beberapa informan yang dianggap mengerti dan menguasai masalah-masalah yang akan ditanyakan. Informan yang dilibatkan dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kabupaten Pati
- 2) Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Tengah
- 3) Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah
- 4) Produsen Garam di Kecamatan Batangan
- 5) Petani Garam

Identifikasi para informan ini diperlukan untuk mengenal karakter informan dari beberapa segi agar dapat dilihat karakteristik masing-masing informan sehingga informasi yang diperoleh dapat lebih banyak dan optimal sesuai dengan kebutuhan.

b. Implementasi kebijakan pengadaan garam beryodium

Penelitian memfokuskan kajian pada implementasi kebijakan pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati. Implementasi dalam hal ini akan dilihat dari : (1) target yang diinginkan oleh Pemerintah (terutama di Kecamatan Batangan) dan realisasi pengadaan garam beryodium setelah diberlakukannya Keppres No. 69/1994, (2) pemahaman produsen garam terhadap Keppres No. 69/1994 dan (3) upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati.

Bahan Baku Dan Bahan Penolong dalam proses produksi garam beryodium antara lain:

- 1) *Garam* : Garam yang digunakan sebagai bahan baku garam beryodium adalah garam yang putih, bersih dan kering (kadar air 5 %). Apabila kedua hal tersebut diatas tidak terdapat di dalam garam yang akan digunakan sebagai bahan baku, maka harus dilakukan pencucian terlebih dahulu sampai putih dan bersih. Garam harus memenuhi persyaratan : (a) Ukuran partikel/butirnya tidak lebih besar dari 2 cm, sebaiknya 1 sampai 1,5 %, (b) Kadar airnya rendah (2 % sampai 3%), dalam prakteknya ditoleransi sampai 5 %, (c) Mempunyai sifat bebas mencurai, dan (d) Mempunyai density (berat jenis) kira – kira sama dengan air (1 kg/dm³).
- 2) *Kalium Iodat (KIO₃)* : Persyaratan umum Kalium Iodat yang digunakan yaitu : Kadar KIO₃ minimal 99 %, (b) Kehalusan 100 mesh, dan (c) Logam, berbahaya nihil

- 3) *Air* : Air yang digunakan sebagai pelarut KIO_3 sebaiknya air yang digunakan memenuhi persyaratan air minum.

Dalam SK Menteri Perindustrian RI Nomor 77/SK/5/1995 proses pengolahan garam beryodium meliputi : 1) Pencucian, 2) Pengeringan dan 3) Iodisasi. Secara singkat proses produksi garam beryodium dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1) Pencucian Garam : Tujuan pencucian garam ini adalah untuk menghilangkan semua kotoran yang ada pada garam dan mengendapkan logam – logam berat. Air yang digunakan adalah air jenuh garam (brine) dengan konsentrasi 25° Be. Prosedur pencucian garam sebagai berikut :
 - a) Garam dan air dimasukkan kedalam crusher untuk menghaluskan garam.
 - b) Garam yang telah dihaluskan masuk kedalam talang pencuci pertama sambil disemprotkan air pencucian.
 - c) Garam bersama dengan air pencuci masuk kedalam bak penampung garam pertama
 - d) Garam yang telah dicuci dari bak penampung garam pertama, dimasukkan kedalam talang pencuci kedua dengan sekop yang terbuat dari monel.
 - e) Garam yang telah masuk kedalam talang pencuci kedua sambil disemprotkan air pencuci ketiga dengan sekop yang terbuat dari monel.
 - f) Garam yang telah dicuci dari bak penampung garam kedua, dimasukkan kedalam talang pencuci ketiga dengan skop terbuat dari monel.

- g) Garam yang telah masuk kedalam pencuci talang ketiga sambil disemprotkan air pencuci, meluncur masuk kedalam bak penampung garam ketiga
 - h) Garam yang telah dicuci dari bak penampung garam ketiga dipindahkan ke dalam bak penampung pengeringan bahan.
 - i) Air pencuci dari pencuci garam dari masing – masing bak penampung garam mengalir masuk kedalam saluran pembuangan air pencuci yang menuju kedalam bak sirkulasi air pencuci, terus mengalir kedalam bak sirkulasi.
 - j) Air pencuci garam dari bak sirkulasi dipantau konsentrasinya dan dialirkan dengan pompa sirkulasi air pencuci ke pipa pembagi, demikian seterusnya.
- 2) Pengeringan : Garam yang telah dicuci segera ditiriskan dengan alat pengering.
- 3) Iodisasi garam dengan prosedur sebagai berikut :
- a) Timbang garam yang akan diyodisasi
 - b) Masukkan garam yang akan ditodisasi kedalam alat yodisasi yang telah disiapkan.
 - c) Masukkan larutan KIO₃ kedalam tangki larutan
 - d) Hidupkan mesin uji hasil pertama. Apabila belum sesuai dengan persyaratan kadar Yodium < 30 ppm, cek kembali flow meter.

Sesuai dengan SK Menteri Perindustrian NO.77/.M/SK/5/1995, untuk menjamin ketepatan berat isi kemasan yang ditentukan, pengisian dan penimbangan dilakukan dengan menggunakan mesin pengisi dan penimbang otomatis, sedangkan untuk memenuhi syarat pengemasan maka penutupan dilakukan secara mekanis atau semi otomatis. Syarat – syarat label antara lain :

- 1) Label garam beryodium harus memenuhi ketentuan yang berlaku.
- 2) Pada kemasan garam beryodium harus tertera keterangan – keterangan yang jelas sebagai berikut :
 - a) Nama makan “ Garam Beryodium”
 - b) Nama / merek dagang
 - c) Kandungan $KIO_3 > 30$ ppm
 - d) Berat bersih yang dinyatakan dalam system matrik
 - e) Kode produk
 - f) Nomor pendaftaran dari Departemen Kesehatan
 - g) Nama dan Alamat Perusahaan
 - h) Komposisi makanan/garam yang dikemas
 - i) Tanda logo SNI

Fakta di lapangan pada saat penulis melakukan penelitian terungkap bahwa sebagian besar para produsen garam dan petani garam belum sepenuhnya melaksanakan tahapan produksi garam sesuai dengan apa yang tertuang dalam SK

tersebut. Proses produksi yang dilakukan oleh salah satu produsen garam beryodium di Desa Bumimulyo Kecamatan Batangan adalah sebagai berikut :

- 1) Langkah pertama para petani garam menyiapkan tambak-tambak yang akan digunakan sebagai ladang garam. Kemudian air laut disalurkan ke ladang garam dengan menggunakan kincir angin. Setelah 1 minggu dan air laut sudah berubah menjadi kristal-kristal, garam sudah siap untuk dipanen.



Gambar 6 Tambak Garam

- 2) Selanjutnya garam dicuci. Tujuan dari pencucian garam ini untuk membersihkan garam dari kotoran-kotoran dan lumpur. Pencucian garam dilakukan dalam bak-bak pencucian yang diisi dengan air jenuh garam yang bersih. Setelah garam dicuci kemudian garam ditiriskan dengan menggunakan alas dari bambu atau bisa disebut dengan istilah *gedhek*.



Gambar 7 Proses Pencucian Garam



Gambar 8 Garam yang sudah siap diiodisasi

- 3) Garam yang sudah dicuci dan ditiriskan siap untuk diproses yodisasi, akan tetapi dalam hal ini produsen kurang memperhatikan kadar iodium yang disyaratkan yaitu 30 – 80 ppm.



Gambar 9 Proses Pencetakan Garam Briket



Gambar 10 Garam dioven

- 4) Garam yang sudah diiodisasi dikemas dalam bentuk garam briket dan garam halus. Untuk garam briket langkah awal yang dilakukan adalah garam yang sudah diiodisasi kemudian dicetak setelah itu garam dioven dengan suhu tertentu. Setelah diangkat dari oven dan didinginkan garam dikemas dalam plastik.



Gambar 11 Garam yang sudah dipanen dari tambak



Gambar 12 Garam krosok yang langsung didistribusikan dari tambak

Dari foto diatas tampak garam yang baru dipanen dari tambak langsung didistribusikan ke konsumen tanpa melalui proses iodisasi. Hal tersebut bertentangan dengan SK Menteri Perindustrian NO.77/M/SK/5/1995.

Berdasarkan survey dari Dinas Perindustrian ketika melakukan pengujian garam diketahui kandungan yodium dalam garam krosok dan garam briket sangat rendah dan belum sesuai standar dalam Keppres No. 69 tahun 1994. Gambar garam krosok dan garam briket seperti terlihat pada Gambar 13 dan Gambar 14.



Gambar 13 Garam Krosok



Gambar 14 Garam Briket



Gambar 15 Garam Meja/Halus

1) Target yang diinginkan oleh Pemerintah mengenai realisasi pengadaan garam beryodium

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Tengah yang tidak memenuhi persyaratan kualitas garam beryodium seperti tertera dalam Tabel 10 di bawah ini :

Tabel 10 Hasil pengujian garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati

No	Nama / Alamat Produsen	Merek	Hasil Pengujian Kadar KIO3	Persyaratan Kualitas KIO3
1.	PT. GARAM NASIONAL Ds. Gajah Kumpul, Kec. Batangan	Garam Nasional	19,22	30 – 80 ppm
		GN Merah	15,08	30 – 80 ppm
		GN Ungu	56,28	30 – 80 ppm
		GN Biru	36,52	30 – 80 ppm
		GN Kuning	45,34	30 – 80 ppm
		GN Biru Besar	35,68	30 – 80 ppm
		GN Biru Kecil	42,88	30 – 80 ppm
		GN Biru Halus	43,82	30 – 80 ppm
2.	CV. PETANI MAKMUR Ds. Bumi Mulyo, Kec. Batangan	Kuda Sebrang	20,10	30 – 80 ppm
		Daun Ndut	14,30	30 – 80 ppm
		RP	59,10	30 – 80 ppm
		Ikan Hiu	61,30	30 – 80 ppm
3.	CV.LAKSANA PUTRA Ds. Lengkong, Kec. Batangan	Ndeng Ndut	10,10	30 – 80 ppm
		Kapal Bahtera	6,14	30 – 80 ppm
		Ikan Cucut	10,10	30 – 80 ppm

Lanjutan ...

No	Nama / Alamat Produsen	Merek	Hasil Pengujian Kadar KIO3	Persyaratan Kualitas KIO3
4	PT.JAGO JATI	PJ	23,15	30 – 80 ppm
	SEJAHTERA	Jago	16,35	30 – 80 ppm
	Ds. Ketitang Wetan, Kec. Batangan			
5.	KELAPA MEKAR	KM	25,80	30 – 80 ppm
	Ds. Lengkong,	Kelapa Mendut	27,10	30 – 80 ppm
	Kec. Batangan	Kelapa Mekar	34,60	30 – 80 ppm
		Kapal		
		Kelapa Mekar	30,40	30 – 80 ppm
6.		Ikan		
	PT.TIRTA JAYA	Kokiku	12,40	30 – 80 ppm
	MANUNGAL	Berdayung Ria	14,10	30 – 80 ppm
	Ds. Bumimulyo, Kec. Batangan	Tirto Ndat Dut	10,26	30 – 80 ppm
7	BUNGA	Berdayung Ria	5,6	30 – 80 ppm
	MATAHARI	Dhan-Dut	7,6	30 – 80 ppm
	Ds. Lengkong,	Dhan-Dut Biru	6,4	30 – 80 ppm
	Kec. Batangan	Dhan Dut Hijau	7,1	30 – 80 ppm
8	ANA	Tiga Akar Jaya	17,1	30 – 80 ppm
	Ds. Lengkong,	Tiga Akar	17,25	30 – 80 ppm
	Kec. Batangan			
9	MUJI RAHAYU	Kapal Pantura	29,8	30 – 80 ppm
	Bumi Mulyo, Kec Batangan			

Lanjutan ...

No	Nama / Alamat Produsen	Merek	Hasil Pengujian Kadar KIO3	Persyaratan Kualitas KIO3
10	EMPAT MUTIARA	En Ndah En	10,17	30 – 80 ppm
	Ds. Bumi Mulyo	Dut		
	Kec. Batangan	Kenari	10,16	30 – 80 ppm
		En Ndah En	11,63	30 – 80 ppm
		Dut		
		Empat Mutiara	8,76	30 – 80 ppm
		Hoki	8,54	30 – 80 ppm
11	UD. PERMATA	Perahu Layar	21,81	30 – 80 ppm
	LAUT	Pesawat Udara	18,9	30 – 80 ppm
	Ds. Bumi Mulyo,	Perahu Pesiar	30,53	30 – 80 ppm
	Kec. Batangan			
12	SOPONYONO	Segitiga	26,17	30 – 80 ppm
	Bumi Mulyo,	KS	29,08	30 – 80 ppm
	Kec. Batangan	Perahu Nelayan	29,08	30 – 80 ppm
		Bokor Jaya	30,53	30 – 80 ppm
		PN	30,53	30 – 80 ppm
13	UD KALIAN MAJU	Ndangdut Hijau	62,27	30 – 80 ppm
	BERSAMA			
	Ds. Ketitang Wetan			
	Kec. Batangan	Ndangdut	75,36	30 – 80 ppm
14	PT. DINAR LAUT	RM	32,17	30 – 80 ppm
	SENTOSA JAYA			

Sumber : Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Tengah (2006)

Dari hasil pengujian terhadap 47 merk garam di Kecamatan Batangan ternyata garam yang mempunyai kandungan yodium sesuai dengan persyaratan hanya 16 merek atau sebesar 34,1 % sedangkan yang tidak memenuhi syarat sebanyak 31 merek atau sebesar 65,9 %. Dari data tersebut tampak bahwa target pemerintah untuk pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati belum memenuhi sasaran yang diinginkan sesuai Keppres No. 69 Tahun 1994.

Selain itu dalam Keppres Nomor 69 Tahun 1994 pasal 5 disebutkan bahwa setiap perusahaan industri pengolahan garam beriodium diwajibkan memiliki laboratorium pengujian mutu. Namun pada kenyataannya tidak satupun produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati memiliki laboratorium pengujian mutu. Hal tersebut sesuai dengan keterangan dari Bapak Sukardi selaku petugas dari Dinas Perindag Kabupaten Pati, berikut petikan wawancaranya :

*“ Dari produsen garam di Kecamatan Batangan belum ada yang memiliki laboratorium sendiri karena harga peralatannya yang cukup mahal “
(Wawancara, 28 Oktober 2007)*

Pernyataan dari Pak Sukardi di atas juga peneliti konfirmasi dengan beberapa orang produsen garam antara lain Bapak J Suwardi dan Bapak Sutopo. Dari informasi tersebut juga dapat diketahui bahwa implementasi Keppres Nomor 69 Tahun 1994 khususnya pasal 5 belum terealisasi sama sekali sehingga diperlukan perhatian pemerintah agar produsen garam di Kecamatan Batangan dapat memiliki laboratorium pengujian mutu garam.

2) Pemahaman masyarakat terhadap Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium

Produsen garam di Kecamatan Batangan belum semuanya mengetahui dan paham mengenai isi dari Keppres Nomor 69/1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium, apa yang disampaikan oleh Bapak Joshua Suwardi selaku informan dan juga produsen garam kepada peneliti pada wawancara tanggal 28 Oktober 2007 :

“Ya saya tahu isi dari Keppres Nomor 69/1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium, wong dulu pernah dilakukan penyuluhan, saya juga punya fotocopyan Keppresnya kok, tapi sekarang dimana ya, saya lupa naruhnya. Tapi ya namanya orang banyak mbak, disini kan banyak petani tradisionalnya yang namanya Leruk, jadi kadang untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari mereka memanen garamnya sebelum waktunya” (Wawancara, 28 Oktober 2007)

Selain itu petani garam lain yang merupakan petani Lerak yaitu Pak Jayari ketika ditanya mengenai garam beryodium menuturkan bahwa :

“ Nggih menawi diengge tiyang pegunungan nggih penting kan panggenane adem , menawi kangge masyarakat pesisir mboten seberapa penting wong mben dinten kan pagewahanipun pados garam dados sakmben dinten sampun maem garam”. (Kalau dipakai orang pegunungan ya penting tempatnya kan dingin, kalau untuk masyarakat pesisir nggak seberapa penting kan setiap hari mereka pekerjaannya buat garam jadi setiap hari sudah makan garam) (Wawancara, 28 Oktober 2007)

Pemahaman masyarakat terhadap No. 69/1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium juga dimintakan konfirmasinya kepada salah seorang petugas yang bertugas mengawasi penggunaan garam beryodium di Kecamatan Batangan. Bapak Sukardi selaku petugas dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pati Seksi Agro dan Hasil Hutan mengungkapkan sebagai berikut :

“Wah mbak kalo tentang Keppres itu saya ndak paham, mbaca aja ndak, jadi ya nggak tahu. Yang kami pahami garam yang bagus itu harus mengandung sekian PPM, NaCl harus seperti ini dan ketebalan kemasannya harus 0,005” (Wawancara, 28 Oktober 2007).

Dari pernyataan-pernyataan diatas menunjukkan bahwa ternyata belum semua pihak memahami isi Keppres tentang Pengadaan Garam Beryodium baik dari produsen garam maupun dari aparat pemerintah sendiri. Di lokasi penelitian juga ditemukan fakta bahwa ternyata masyarakat di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati cenderung lebih suka mengkonsumsi garam krosok. Menurut Bapak. J. Suwardi dan Bapak Sutopo masyarakat di Kecamatan Batangan lebih suka mengkonsumsi garam krosok untuk masak karena selain lebih murah juga lebih mudah karena tinggal mengambil dari ladang dan rasanya lebih enak, berikut petikan wawancaranya :

“Masyarakat disini itu lebih suka menggunakan garam krosok yang belum diiodisasi untuk masak, terutama kalo untuk nyambel kan garam yang belum terkena proses iodisasi garamnya masih kasar jadi kalo untuk nyambel itu cepet halusnyanya dan rasanya lebih enak,tidak pahit daripada garam yang sudah dicampur dengan KCO₃” (Wawancara, 28 Oktober 2007)

Ketika hal ini ditanyakan langsung kepada masyarakat setempat mereka membenarkan apa yang telah disampaikan oleh Bapak J. Suwardi dan Bapak Sukardi di atas. Berikut ini penuturan dari Bapak Jayari :

“Menawi garam raose nggih lebih enak ingkang dari ladang langsung, raose niku luwih sedep kan tasih mambu-mambu tanah “ (Kalau garam rasanya lebih enak yang dari ladang langsung rasanya itu lebih sedap kan masih bau-bau tanah). (Wawancara, 28 Oktober 2007)

Dari informasi dari para informan di atas, terungkap bahwa pola budaya masyarakat juga sangat mempengaruhi implementasi dari Keppres Nomor 69 tahun

1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kecamatan Batangan. Masyarakat di sana dengan berbagai alasan lebih suka mengkonsumsi garam krosok atau garam yang belum diberi iodium. Sehingga untuk melaksanakan implementasi dari Keppres tersebut sangat penting sekali untuk terlebih dahulu mengubah budaya masyarakat dan pandangannya mengenai kebiasaan mengkonsumsi garam krosok. Perlu ditekankan kepada masyarakat bahwa garam beryodium sangat penting untuk memelihara fungsi tubuh. Apabila kekurangan yodium dapat mengakibatkan munculnya penyakit gondok, keguguran pada ibu hamil dan pada orang dewasa bisa menyebabkan gangguan pada fungsi mental bahkan menurut Lembaga Konsumen Indonesia (LKI) Jepara mengutip UNICEF mengatakan bahwa dampak kekurangan yodium ada hubungannya dengan penurunan IQ n 15 poin pada anak-anak. (Suara Merdeka, 18 April 2007)

Tidak ada satu pun dari produsen garam dan dari petugas Dinas Perindag Kab Pati sendiri ketika diwawancarai memahami isi dari Perda tersebut, sebab yang mereka tahu hanya sebatas pembuatan garam yang mereka lakukan setiap hari, misalnya jika memproduksi garam sekian, yodiumnya sekian. Kurangnya produsen garam dan dari petugas Dinas Perindag Kab Pati sendiri terhadap isi Keppres No. 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Beryodium, bukan berarti menunjukkan bahwa mereka juga tidak mengerti maksud dilakukannya iodisasi garam. Meskipun produsen garam dan dari petugas Dinas Perindag Kab Pati sendiri tidak memahami isi Keppres tersebut, tetapi mereka harus memiliki pemahaman manfaat dari garam beryodium dan apa dampak atau akibat jika kekurangan zat yodium.

3) Upaya Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati

Dalam hal ini, pemerintah pun tetap mengedepankan pembinaan untuk bisa melaksanakan yang diperintahkan dengan semestinya. Dalam melakukan pembinaan kepada masyarakat di Kecamatan Batangan mengenai isi dari Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium tetap mengedepankan apa yang menjadi konsep definisi yang ada.

Kehadiran Asosiasi Produsen Garam Beryodium (APROGAKOB) yang beranggotakan pada produsen garam tersebut tentu saja sangat membantu pemerintah daerah dalam upaya dalam meningkatkan pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan. Dari hasil konfirmasi dengan petugas Dinas Perindag Kab Pati Seksi Industri Agro dan Hasil Hutan memberikan penjelasan sebagai berikut :

“Pembinaan selama ini tidak dilakukan karena biasa to mbak, kalo kita ingin melakukan suatu kegiatan yang urgent kan masalah dana, kalo dari pusat saja tidak ada anggaran untuk melakukan kegiatan penyuluhan tentang garam beryodium, trus mau bagaimana lagi, dhuwit darimana? Kita saja dapat gaji cukup untuk makan satu bulan aja sudah sukur. padahal kan banyak pihak-pihak yang sangat terkait dengan pengadaan garam beryodium seperti balai POM, DKK, dan Disperindag, tapi selama ini kita sangat kurang sekali dalam hal koordinasi terutama dengan DKK” (Wawancara, 28 Oktober 2007)

Menanggapi usaha pemerintah daerah dalam hal pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan, Bapak Buang Marjuki dari Dinkes Provinsi Jawa Tengah menyampaikan :

*“Salah satu upaya kita menertibkan produsen garam agar sesuai dengan peraturan yang sudah berlaku adalah dengan melakukan sidak ke produsen”
(Wawancara Tgl.11 November 2007)*

Dari hasil uraian wawancara dengan para informan di atas maka, dapat diketahui bahwa upaya Pemerintah Daerah Kecamatan Batangan Kabupaten Pati dalam meningkatkan pengadaan garam beryodium belum optimal. Hasil pengamatan penulis di lapangan dan hasil wawancara dengan beberapa informan tergambar bahwa implementasi kebijakan pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati secara umum belum berjalan sesuai sasaran, hal ini terlihat dari belum tercapainya target yang diinginkan oleh pemerintah, kurangnya pemahaman produsen garam terhadap isi kebijakan tersebut dan upaya Pemerintah Daerah (Kabupaten Pati) dalam meningkatkan Pengadaan Garam Beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati sampai saat ini juga belum berjalan secara optimal.

c. Faktor-Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Kebijakan Keppres No. 69 Tahun 1994 di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati

1) Komunikasi

Komunikasi yang ingin diketahui dalam penelitian ini antara lain adalah : (a) Kejelasan informasi seputar pelaksanaan kebijakan garam beryodium kepada masyarakat terutama produsen garam, (b) Kecukupan Informasi yang disampaikan oleh petugas kepada produsen garam, dan (c) Ketepatan dalam menyampaikan informasi mengenai kebijakan pengadaan garam beryodium.

a) Kejelasan informasi seputar pelaksanaan kebijakan garam beryodium kepada masyarakat terutama produsen garam.

Mengenai kejelasan informasi seputar pelaksanaan kebijakan garam beryodium kepada masyarakat terutama produsen garam para informan memberikan keterangan yang berbeda antara satu dengan yang lain. Seperti yang dituturkan oleh Bapak J. Suwardi pada tanggal 28 Oktober 2007 yaitu:

“Sosialisasi yang diberikan pemerintah pada petani garam sangat kurang sekali, ditambah lagi kan tingkat pendidikan masyarakat disini kan masih rendah sekali kan mbak sehingga informasi tentang pengadaan garam beryodium belum begitu diketahui oleh masyarakat (Wawancara, 28 Oktober 2007)

Pernyataan dari Bapak J. Suwardi ini dibenarkan oleh Bapak Sukardi yaitu petugas Dinas Perindag Kab Pati yang mengatakan bahwa tidak ada sosialisasi, berikut petikannya :

” Nggak ada sosialisasi dari pemerintah provinsi mbak, saya pribadi sebagai petugas.....dan sekaligus produsen belum pernah dapat” (Wawancara, 28 Oktober 2007)

Senada dengan pendapat diatas Bapak Sutopo selaku salah satu produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati juga menyatakan bahwa sosialisasi sudah dilakukan tetapi belum menyeluruh, berikut petikan wawancaranya :

“ Sosialisasi sudah dilakukan tetapi belum menyeluruh sampai ke pelosok desa“ (Wawancara, 28 Oktober 2007)

Namun pernyataan tersebut dibantah oleh Bapak Buang Marjuki yaitu Kasi Gizi Subdin Usaha Kesehatan yang mengungkapkan bahwa sudah dilakukan sosialisasi

pengadaan garam beryodium kepada masyarakat di Kecamatan Batangan, berikut penuturan beliau :

"Sudah, Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium sudah disosialisasikan ke masyarakat bahkan sudah dilaksanakan" (Wawancara pada tgl.11 November 2007)

Dari pernyataan itu dapat dicermati bahwa pernyataan tersebut secara tidak langsung mengindikasikan bahwa sosialisasi yang dilakukan oleh petugas kepada masyarakat di Kecamatan Batangan tentang Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium sangat kurang sekali. Dengan tidak adanya sosialisasi kepada produsen garam, maka produsen garam tidak mengetahui syarat-syarat atau proses pengolahan garam beryodium yang sesuai dengan isi dari Keppres No. 69 Tahun 1994.

b) Kecukupan informasi yang disampaikan oleh petugas kepada produsen garam

Dalam hal kecukupan informasi yang disampaikan oleh petugas kepada produsen garam, hampir semua informan berpendapat sama bahwa informasi yang diberikan oleh petugas masih sangat minim sekali sehingga implementasinya di lapangan memperlihatkan masih banyak produsen garam yang tidak memperhatikan kadar yodium, berikut pernyataan dari Bapak Sukardi :

"Setahu saya kadar iodium antara 30-80 Ppm, saya tahu itu dari berdasarkan informasasi yang sudah melaksanakan jadi kalau Keppresnya saya belum pernah tahu informasinya seperti apa" (Wawancara, 28 Oktober 2007)

Produsen garam juga mengatakan bahwa tidak ada sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah mengenai kebijakan tersebut, karena selama ini mereka hanya mengetahui standar garam yang bagus itu menurut kebiasaan saja dan tidak berdasarkan pada isi Keppres No. 69 Tahun 1994, jadi mengenai isi dari Keppres No. 69 Tahun 1994 para produsen garam kurang memahami.

c) Ketepatan dalam menyampaikan informasi mengenai kebijakan pengadaan garam beryodium

Sosialisasi dari petugas pada produsen garam memang ada, yaitu dilakukan dalam bentuk pertemuan antara produsen garam dan dari petugas dari Dinas Perindustrian pada tahun 2003. Akan tetapi, sosialisasi tersebut sejak tahun 2004 sampai sekarang tidak ada kelanjutannya lagi. Kondisi tersebut menyebabkan kurangnya antusiasme dari para produsen garam untuk mengaplikasikan apa yang telah diinfokan oleh petugas dari Dinas Perindustrian mengenai standar garam beryodium. Tidak tepatnya informasi petugas kepada produsen garam mengenai Keppres Nomor 69 tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium dapat menyebabkan kebingungan-kebingungan dari para produsen garam seperti yang diungkapkan oleh Bapak Jayari :

“ Menawi isi Keppres garam nggih kulo mboten mangertos, namung produsen garam harus memproduksi garam dengan kadar iodium 30-80 ppm kulo nggih ngrtosipun saking informasi petugas” (Kalau isi Keppres garam ya saya tidak tahu, tetapi produsen garam harus memproduksi garam dengan kadar iodium 30-80 ppm saya ya tahu dari informasi petugas). (Wawancara, 28 Oktober 2007)

Berdasarkan data dan informasi yang penulis dapatkan di lapangan, tergambar proses komunikasi antara pembuat kebijakan, pelaksana dan sasaran kebijakan secara umum belum berjalan secara optimal dilihat dari informasi tentang kebijakan yang mereka terima belum jelas dan produsen merasakan informasi yang selama ini mereka terima masih belum lengkap dan belum tepat.

2) Sumber Daya

a) Kemampuan petugas dalam memberikan pengarahan dalam implementasi kebijakan pengadaan garam beryodium

Pada kenyataannya selama ini para petugas dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pati hanya mengetahui istilah standar pembuatan garam yang boleh dikonsumsi oleh manusia atau garam beryodium berdasarkan kebiasaan yang sudah ada tanpa berdasarkan Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium, jika disebutkan isi dari Keppres No. 69 Tahun 1994 mereka kurang begitu mengetahui. Antusiasme yang tinggi dari petugas Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pati dapat menimbulkan tujuan kebijakan sampai pada sasaran yaitu produsen garam. Akan tetapi, apabila terjadi pergantian struktur pemerintahan, cenderung terjadi perubahan aturan. Pada saat sekarang, sosialisasi mengenai Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium sudah tidak dilakukan lagi. Kondisi pendidikan formal yang ada pada petugas Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pati secara umum masih rendah, hal tersebut dapat dilihat dalam Tabel 11 berikut ini :

Tabel 11 Komposisi Pegawai Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kabupaten Pati Menurut Pendidikan Formal Tahun 2007

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Persentase
1.	S2	6	7,8 %
2.	S1	15	19,7 %
3.	SLTA	50	65,78 %
4.	SLTP	3	3,9 %
5.	SD	2	2,6 %
Jumlah		76	100 %

Sumber : Dinas Perindustrian Kabupaten Pati

Dari data tersebut terlihat bahwa kondisi pendidikan formal yang dimiliki Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pati sebagian besar berpendidikan SLTA (65,78 %). Sehingga kemampuan petugas dalam memberikan pengarahan mengenai implementasi kebijakan pengadaan garam beryodium masih kurang maksimal. Kurangnya kemampuan petugas dalam memberikan pengarahan dalam implementasi kebijakan pengadaan garam beryodium juga diungkapkan oleh Bapak Sukardi selaku staf Disperindag Kabupaten Pati sebagai berikut :

“Petugas di Kabupaten Pati rata-rata masih berpendidikan SLTA sehingga kemampuan mereka dalam memberikan pengarahan mengenai implementasi pengadaan garam beryodium masih kurang dan ditambah lagi banyaknya mutasi pegawai sehingga pegawai yang baru kurang menguasai isi dari Keppres Nomor 69 Tahun 1994” (Wawancara, 27 Oktober 2007)

b) Kemampuan petugas dalam berkomunikasi dengan produsen garam mengenai Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium

Dalam kaitannya dengan kemampuan petugas dalam berkomunikasi dengan produsen garam Bapak Sukardi menyampaikan sebagai berikut :

“ Karena terbatasnya anggaran yang dialokasikan pemerintah Kabupaten Pati untuk pelatihan maupun sosialisasi garam, maka kami juga tidak pernah mengikuti pelatihan maupun memberikan sosialisasi pada produsen secara kontinyu karena memang tidak ada anggarannya. “

c) Jumlah personil yang diturunkan dalam implementasi Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium

Dari hasil wawancara dengan Bapak Sukardi dari Dinas Perindagkop Kabupaten Pati menuturkan :

“ Untuk menjangkau pembinaan produsen garam yang ada di Kabupaten Pati secara keseluruhan memang jumlah personil masih sangat kurang, mengingat jumlah produsen garam di Kab Pati jumlahnya sangat besar sehingga memerlukan petugas dalam jumlah yang banyak sedangkan jumlah personil yang ada di seksi Industri Kimia Agro dan Hasil Hutan hanya ada empat orang staf pelaksana “

Dari pernyataan tersebut diketahui bahwa jumlah personil yang diturunkan dalam implementasi Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati masih sangat kurang. Mengenai sumber daya, dalam implementasi kebijakan ini hasil temuan penulis di lapangan menggambarkan masih kurangnya kemampuan petugas dalam berkomunikasi dan memberikan pengarahan kepada produsen dikarenakan jumlah petugas masih kurang. Dari gambaran tersebut penulis menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan

pengadaan garam beriodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati dilihat dari sumber daya pelaksana masih belum optimal.

3) Sikap

a) **Persepsi produsen garam di Kecamatan Batangan terhadap isi Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium**

Dari informan diketahui bahwa dengan adanya mutasi pada personil yang melaksanakan pembinaan garam sering terjadi kurang adanya transmisi informasi. Sebagaimana disampaikan oleh petugas dari Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Tengah Ibu Betty :

“ Kurangnya koordinasi antara petugas yang lama dengan yang baru sehingga dalam melaksanakan pembinaan kepada produsen garam beriodium dapat menimbulkan kesalahan persepsi “

Manfaat dari Keppres No 69 tahun 1994 ini, juga dikonfirmasi dengan Bapak Buang Marjuki selaku Kepala. Seksi Gizi Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah mengungkapkan sebagai berikut :

“ Mungkin manfaat yang didapat dengan diterbitkannya Keppres Nomor 69 tahun 1994 ini adalah dapat mendorong para produsen garam yang semula belum menggunakan yodium dalam produknya sekarang pake, trus selain itu juga mendorong konsumsi garam beryodium di masyarakat sebagai konsumen “. (Wawancara, 11 November 2007)

Hal senada juga disampaikan oleh Bapak J. Suwardi :

“ Ya lebih enak kalo ada peraturannya mbak jadi kan lebih jelas jika kita memproduksi garam sekian yodiumnya berapa, trus bagaimana pengemasannya, jadi kita tidak bingung ” (Wawancara 28 Oktober 2007)

Dari wawancara dengan produsen garam di Kecamatan Batangan banyak yang menjawab harapan yang diinginkan oleh mereka berkaitan dengan implementasi Keppres Nomor 69 Tahun 1994 adalah mereka menginginkan adanya perhatian lebih dari pemerintah provinsi mengenai garam beryodium ini seperti memberi bantuan berupa peralatan untuk pengujian kadar garam, bantuan dana, lebih mensosialisasikan penggunaan garam beryodium kepada masyarakat dan memberikan subsidi kepada seluruh masyarakat dalam rangka menggalakkan penggunaan garam beryodium, seperti yang diungkapkan oleh Bapak Sukardi :

“Diharapkan pemerintah memberikan subsidi kepada masyarakat, kan jumlah penduduk di Indonesia sekitar 220 juta jiwa, lha kalau Cuma memberi subsidi paling-paling 6 kg pertahun, padahal harga garam perkilonya Cuma 99 rupiah. Klo bisa Ppn untuk garam juga dikurangi sehingga dengan demikian masyarakat bisa menyadari pentingnya garam beryodium. Saya yakin kok klo di Pati sukses pasti didaerah lain juga akan sukses” (Wawancara 28 Oktober 2007)

Informasi mengenai implementasi Keppres 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium juga perlu lebih ditingkatkan lagi. Selaku produsen garam beryodium Bapak J. Suwardi mengungkapkan harapannya:

“Agar masyarakat lebih mengetahui, menyadari dan akhirnya melaksanakan, maka sebaiknya pengetahuan tentang garam beryodium ini dimasukkan dalam kurikulum anak sekolah terutama Sekolah Dasar, jika sosialisasi dari tingkat yang paling bawah seperti anak-anak, hal tersebut pasti akan terbawa hingga mereka dewasa. Selain itu untuk mempromosikan garam beryodium dipakai artisnya yang cantik, seperti dulu kan artisnya Ulfa, mungkin sekarang ganti Dian Sastro atau siapa gitu sehingga kan nanti masyarakat akan tertarik” (Wawancara 28 Oktober 2007)

Dari hasil penelitian di lapangan di atas, bisa dilihat bahwa persepsi produsen garam sangat berkaitan dengan informasi mengenai Keppres tersebut. Jadi produsen garam sendiri yang menyimpulkan bahwa informasi mengenai pengadaan garam beryodium sangat penting bagi seluruh lapisan masyarakat. Informasi yang didapat baik dari media massa atau media komunikasi lainnya, berita-berita faktual yang seharusnya disampaikan objektif biasanya akan dimasuki unsur subjektivitas yang sangat berpengaruh pada sikap masyarakat maka akan terbentuklah sikap tertentu dari masyarakat.

b) Sikap produsen garam di Kecamatan Batangan terhadap isi Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium

Dari informan yang telah mengetahui Keppres No.69 Tahun 1994 tentang Pengadaan garam beryodium menunjukkan sikap positif. Dari gambaran tersebut tidak dijumpai informan yang tidak setuju. Hal tersebut karena menurut informan dengan adanya Keppres tersebut dapat menjadi pedoman atau acuan bagi produsen garam untuk menghasilkan garam yang berkualitas. Seperti yang disampaikan oleh Bapak J Suwardi pada wawancara dengan peneliti pada tanggal 28 Oktober 2007 :

“ Peraturan tersebut sangat perlu karena kekurangan yodium menyebabkan penyakit gondok, jadi fenomena yang terjadi seperti fenomena gunung es “

Senada dengan pendapat Bapak J Suwardi, Bapak Sutopo juga mengatakan :

“ Bahwa Keppres itu sudah baik karena mencakup aspek meningkatkan gizi iodium di masyarakat “

Sedangkan Bapak J Suwardi selaku produsen garam di Kecamatan Batangan berpendapat sebagai berikut :

“ Sebenarnya implementasi Keppres No. 69 Tahun 1994 sudah berjalan akan tetapi yang menjadi permasalahan kurang melekat di petani garam itu sendiri mereka harus diobyaki untuk memproduksi garam sesuai dengan Keppres jadi bukan dari kesadaran diri mereka sendiri “

Sikap dari produsen garam yang timbul merupakan hasil dari pandangan mereka terhadap implementasi Keppres Nomor 69 Tahun 1994, pandangan-pandangan inilah yang nantinya akan menimbulkan sikap masyarakat yang berbeda-beda dari para produsen garam. Dari hasil wawancara dengan informan tergambar sikap produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati dalam memenuhi ketentuan yang diatur dalam kebijakan pengadaan garam Beriodium masih belum sesuai dengan harapan/optimal hal ini terlihat dari belum sama nya persepsi antara produsen garam beriodium dengan petugas dalam upaya mengimplementasikan kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri akibatnya muncul sikap kurang pedulinya produsen untuk mengimplementasikan isi kebijakan dalam aktivitas usaha mereka.

4) Faktor Lain

a) **Faktor lain yang penting dalam mendukung keberhasilan implementasi program pengadaan garam beryodium selain komunikasi, sumberdaya dan sikap**

Faktor lain yang penting dalam mendukung keberhasilan implementasi program pengadaan garam beriodium adalah perlunya dukungan dari lembaga pendidikan dengan dimasukkannya dalam kurikulum sekolah tentang pentingnya konsumsi garam beriodium. Perlunya informasi kepada masyarakat untuk mengkonsumsi merek-merek garam yang baik yang sesuai dengan persyaratan, sehingga produk garam yang tidak baik tidak akan laku di pasaran. Sebagaimana disampaikan Bapak J Suwardi dalam wawancara :

“ Faktor yang mendukung keberhasilan implementasi menurut saya pentingnya pengetahuan konsumsi garam beriodium untuk dimasukkan dalam kurikulum sekolah “

Sumber informasi yang didapat masyarakat, dijelaskan sebagai sarana komunikasi dan mempunyai pengaruh besar dalam pembentukan opini dan kepercayaan orang atau masyarakat. Informasi baru mengenai sesuatu hal memberikan landasan kognitif baru bagi terbentuknya sikap terhadap hal tersebut. Pesan-pesan sugestif yang dibawa oleh informasi tersebut, apabila cukup kuat, akan memberi dasar afektif dalam menilai sesuatu hal sehingga terbentuklah arah sikap tertentu.

b) Faktor penghambat dalam implementasi program pengadaan garam beryodium

Faktor penghambat dalam implementasi program pengadaan garam beryodium adalah lemahnya pengawasan atau Law Enforcement yaitu dengan adanya pelanggaran yang dilakukan produsen garam dalam memproduksi garam yang tidak sesuai persyaratan tidak ada tindakan yang tegas dari pemerintah akhirnya merugikan produsen yang lain. Seperti dituturkan oleh informan Bapak Buang Marjuki sebagai berikut:

“Kartu AS sebetulnya ada di kepolisian hanya garam tidak menjadi prioritas seperti narkoba, karena garam akan berdampak tidak langsung atau dalam jangka panjang 15 tahunan yang akan datang baru akan terasa generasi kita loyo-loyo karena dampak dari kurangnya iodium antara lain menurunnya tingkat kecerdasan “

Masalah utama dalam sistem kontrol yang dilakukan oleh pemerintah adalah tidak adanya kontrol tentang pengecekan ulang terhadap hasil produksi garam secara maksimal. Karena sifat pengawasan yang hanya bersifat bimbingan-bimbingan, menjadikan kemungkinan adanya ketidaksesuaian dengan isi Keppres menjadi lolos. Sehingga untuk waktu kedepan, pengawasan/kontrol terhadap hal-hal seperti ini hendaknya dilakukan suatu kontrol lapangan yang lebih menekankan pada kevalidan data hasil kerja para petugas Dinas Perindustrian. Kontrol yang baik dan terencana akan memungkinkan meminimalan kesalahan yang dibuat oleh petugas. Dengan adanya kontrol, kesalahan yang ada dan diketahui dapat segera diluruskan agar kegiatan pendataan tetap pada jalur yang sudah ditentukan. Kekonsistenan petugas

pengawas dalam mengawasi bawahannya menjadi faktor yang penting untuk tetap dilakukan agar dapat mencegah kesalahan yang lebih besar.

Disamping lemahnya pengawasan faktor penghambat lain banyaknya pemalsuan merek sehingga terjadi persaingan yang tidak sehat. Banyak pula dijumpai pada kemasan tertulis kandungan iodium sesuai dengan standar Nasional Indonesia tetapi setelah dilakukan pengujian tidak ada kandungan iodiumnya. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Sukardi sebagai berikut :

“Permasalahannya sekarang mbak, produsen itu kadang takut rugi, bandingan saja kalau mereka menggunakan iodium mereka harus mengeluarkan uang paling tidak 10 juta pertonnya, kan lebih enak 10 juta masuk kantong atau ngasih 500 ribu untuk oknum-oknum tertentu yang mau diajak bekerjasama yang penting garam produksinya lolos prosedur, nah untuk mengakalinya mereka mencantumkan label beryodium padahal garamnya tidak beryodium, di lapangan sering kita jumpai hal tersebut” (Wawancara 28 Oktober 2007)

Faktor lain yang menjadi penghambat dalam implementasi adalah peralatan yang digunakan oleh para produsen garam beriodium pada umumnya masih sangat sederhana atau belum memenuhi standar teknis sehingga kualitas garam beriodium yang dihasilkan oleh produsen tidak stabil atau kandungan iodium dalam garam bervariasi dan belum sesuai dengan standar mutu yang disyaratkan.

Selain fenomena yang berkaitan dengan komunikasi, sumber daya dan sikap yang penulis amati dilapangan ternyata dalam proses implementasi Kebijakan Pengadaan Garam Beriodium dilapangan muncul fenomena lain yang menarik perhatian penulis yakni lemahnya pengawasan dan penegakkan hukum terhadap produsen garam yang nakal. Hal ini menurut penulis menjadi salah satu penyebab

implementasi kebijakan Pengadaan Garam Beriodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati belum berjalan dengan optimal.

2. Analisis data

Setelah data dari lapangan disajikan, selanjutnya penulis melakukan analisis mengenai implementasi pengadaan garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati yang meliputi implementasi kebijakan, faktor-faktor pendorong dan penghambat proses implementasi. Pembahasan analisis berdasarkan sajian data di lapangan adalah sebagai berikut :

a. Implementasi Kebijakan Keppres No. 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Beryodium

Berdasarkan uraian hasil penyajian data diatas diketahui proses implementasi kebijakan garam beriodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati belum berjalan secara optimal artinya dalam proses pelaksanaannya dan penerapan isi Keppres No. 69 Tahun 1994 oleh implementor kebijakan dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Pati, produsen garam maupun masyarakat /petani garam masih belum cukup berhasil mencapai tujuan kebijakan tersebut. Belum optimalnya proses implementasi tersebut dikarenakan :

- 1) Belum tercapainya target yang diinginkan oleh pemerinta
- 2) Kurangnya pemahaman produsen garam terhadap isi kebijakan

- 3) Upaya yang ditempuh Pemerintah Daerah (Kabupaten Pati) dalam meningkatkan Pengadaan Garam Beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati sampai saat ini juga masih kurang.

b. Faktor-Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Kebijakan Keppres No. 69 Tahun 1994 di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati

1) Komunikasi

Dalam hal komunikasi, dilihat dari hasil penyajian data yang telah penulis uraikan diatas dapat digambarkan bahwa proses komunikasi antara pembuat kebijakan, implementor kebijakan dan sasaran kebijakan dalam konteks implementasi kebijakan pengadaan garam beriodium secara umum berjalan cukup lancar namun apabila kita melihat dari aspek komunikasi seperti :

- a) Kejelasan informasi kebijakan garam beriodium dalam proses komunikasi itu belum berjalan secara optimal dimana pelaksana kebijakan masih belum bisa memahami secara utuh informasi kebijakan yang harus mereka laksanakan demikian juga dengan sasaran kebijakan.
- b) Selain kejelasan informasi masalah kecukupan informasi dan ketepatannya juga belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Kecukupan informasi petugas pelaksana dalam mengkomunikasikan atau menyampaikan pesan-pesan kebijakan seyogyanya memiliki kecukupan informasi yang sesuai dengan harapan sasaran kebijakan akan tetapi temuan penulis dilapangan tergambar bahwa para petugas dalam melaksanakan tugas di lapangan justru menemukan kendala karena

kurangnya informasi kebijakan yang mereka miliki yang disebabkan dikarenakan kurangnya sosialisasi.

- c) Ketepatan informasi dalam penyampaian informasi kebijakan pengadaan garam beriodium di Kec Batangan Kab Pati pelaksana kebijakan maupun sasaran kebijakan masih merasakan proses penyampaian informasi belum tepat. Ketepatan informasi dalam proses komunikasi pada penelitian ini tergambar bahwa sasaran kebijakan belum merasakan informasi yang disampaikan oleh petugas sesuai dengan isi kebijakan. Menurut penulis hal ini dapat mengurangi antusiasisme produsen dalam mengimplementasikan kebijakan pengadaan garam beriodium.

2) Sumber Daya

Sebagaimana komunikasi, dalam penyajian data aspek sumber daya, dalam implementasi kebijakan pengadaan garam beriodium dalam penelitian ini tergambar bahwa :

- a) Kemampuan sumber daya pelaksana kebijakan dalam memberikan pengarahan pengimplementasian kebijakan pengadaan garam beriodium masih belum optimal. Hal ini dikarenakan rendahnya pendidikan dan kurangnya pengetahuan/ketrampilan sumber daya pelaksana dalam melaksanakan tugas pembinaan.
- b) Selain dalam memberikan pengarahan kurangnya kemampuan sumber daya pelaksana dalam berkomunikasi dengan produsen garam mengenai kebijakan

garam beriodium menurut penulis disebabkan oleh kurangnya penguasaan informasi dan cara berkomunikasi yang efektif .

- c) Jumlah personil dalam hal ini petugas atau personil yang mengimplementasikan (pembinaan, pengawasan) kebijakan pengadaan garam beriodium sangat jauh dibandingkan dengan jumlah produsen. Dimana petugas hanya berjumlah 4 orang sedangkan produsen yang terdaftar berjumlah 45 produsen.

3) Sikap

Dari hasil penyajian data tergambar sikap implementor kebijakan atau petugas dan produsen dalam proses pengimplementasian Kebijakan Pengadaan Garam Beriodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati belum menunjukkan sikap yang mendukung pengimplementasian kebijakan secara optimal hal ini dapat terlihat dari :

- a) Persepsi Petugas dalam melaksanakan tugas pembinaan secara umum cukup baik tetapi menurut penulis masih banyak ditemukan petugas yang memiliki pandangan yang belum utuh/sama diantara petugas apalagi dengan para produsen garam terhadap implementasi kebijakan.
- b) Sementara itu persepsi produsen terhadap isi kebijakan secara umum cukup memadai namun penulis masih menemukan pandangan produsen yang tidak sama dalam memahami isi kebijakan.
- c) Sikap Petugas, sebagai akibat masih adanya perbedaan persepsi petugas dalam pelaksanaan tugas, penulis menemukan sikap yang muncul dari petugas seperti

kurang koordinasi dan kurangnya kerjasama antara petugas terutama antara petugas baru dan petugas lama.

- d) Sikap Produsen, demikian juga dengan produsen disamping banyaknya perbedaan persepsi produsen tentang isi dan pelaksanaan kebijakan garam beriodium yang berbeda antara sesama produsen maupun terhadap petugas, juga diperburuk dengan adanya budaya masyarakat yang menyukai garam yang langsung dari ladang garam dari pada garam yang sudah beriodium.

c. Faktor Lain

Selain fenomena yang berkaitan dengan komunikasi, sumber daya dan sikap, yang penulis amati dilapangan ternyata dalam proses implementasi Kebijakan Pengadaan Garam Beriodium dilapangan muncul fenomena lain yang menarik perhatian penulis yakni:

- 1) Kurangnya pengawasan dari instansi terkait/ Lemahnya penegakkan hukum terhadap produsen garam yang nakal.

Hal ini menurut penulis menjadi salah satu penyebab implementasi kebijakan Pengadaan Garam Beriodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati belum berjalan dengan optimal. Dimana fenomena ini termasuk dalam struktur birokrasi Lemahnya penegakkan hukum terhadap produsen garam yang nakal. Hal ini menurut penulis menjadi salah satu penyebab implementasi kebijakan Pengadaan Garam Beriodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati belum berjalan dengan optimal. Sebagaimana faktor yang lain

dalam struktur birokrasi juga terdapat faktor-faktor yang pendorong ataupun menghambat kelancaran implementasi Perbub Bangka nomor 1 tahun 2007. Faktor pendorong dalam struktur birokrasi ini adalah : 1) adanya kejelasan pembagian kewenangan antar pelaksana kebijakan yang satu dengan yang lainnya, yang secara jelas telah diatur dalam tupoksi masing-masing dinas/instansi pelaksana. 2) Adanya kejelasan prosedur pelaksanaan kebijakan yang telah diatur didalam perbub Bangka nomor 1 tahun 2007. 3) adanya koordinasi dan kerjasama yang baik antar instansi pelaksana. Sedangkan faktor penghambat dalam struktur birokrasi ini berupa indikasi sikap pejabat kurang mendukung sepenuhnya (separoh hati) dalam pengelolaan perizinan/non perizinan di UPTSP yang mungkin disebabkan adanya motivasi atau tujuan lain yang ingin dicapai melalui aktivitas penyelenggaraan perizinan/non perizinan tersebut

2) Perlunya sosialisasi merek garam yang berkualitas sesuai SNI

Pemerintah perlu melakukan sosialisasi merek garam yang berkualitas sesuai SNI kepada konsumen sehingga konsumen yang semula mengkonsumsi garam yang belum mempunyai kualitas sesuai SNI beralih pada merek garam yang sudah mempunyai kualitas sesuai SNI.

3) Minimnya teknologi peralatan produksi

Keterbatasan teknologi peralatan produksi yang dimiliki oleh produsen garam sangat mempengaruhi garam yang dihasilkan. Sebagian besar produsen garam masih menggunakan peralatan yang masih tradisional sehingga garam yang dihasilkan cenderung belum memenuhi standar SNI.

C. Pembahasan Hasil Penelitian

1. Implementasi Kebijakan Pengadaan Garam Beryodium

Banyak definisi mengenai implementasi yang disampaikan oleh beberapa ahli yang telah disajikan peneliti dalam bab tinjauan pustaka, dan untuk pembahasan dalam penelitian ini, peneliti memakai definisi implementasi dari George Edwards III yang mengatakan implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak bisa mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan tersebut diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Berdasarkan wawancara dengan para informan dan data yang diperoleh di lapangan maka dapat dikatakan bahwa implementasi pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati belum berjalan secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari fenomena implementasi antara lain :

- a. **Target yang diinginkan oleh Pemerintah (terutama Pemerintah Kabupaten Pati) dan realisasi mengenai pengadaan garam beryodium setelah Keppres No. 69/1994 diberlakukan No. 69/1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium.**

Target yang ingin dicapai pemerintah di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati adalah tercapainya produksi garam dengan kandungan yodium yang sesuai dengan Keppres No. 69/1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kecamatan Batangan

Kabupaten Pati. Akan tetapi dari hasil pengujian yang dilakukan oleh Dinas Perindustrian Kabupaten Pati di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati sebanyak 47 merek dari 13 produsen yang berada di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati menunjukkan garam yang memenuhi syarat hanya 16 merek, dan yang tidak memenuhi syarat sebanyak 31 merk sebagaimana tertera dalam Tabel 10. Menurut Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam yodium dijelaskan bahwa garam beryodium adalah garam konsumsi yang komponen utamanya Natrium Chlorida (NaCl) dan mengandung senyawa iodium melalui proses iodisasi serta memenuhi SNI No.01-3556-1994. Garam yang dianjurkan oleh pemerintah untuk konsumsi manusia yang sesuai dengan Keppres adalah garam dalam bentuk garam halus karena proses iodisasinya lebih merata sehingga kandungan yodium dalam garam halus lebih terjamin daripada garam krosok dan garam briket. Garam yang dapat diiodisasi wajib memenuhi persyaratan kualitas garam bahan baku untuk garam beryodium yang meliputi; keadaan (bau, rasa, warna), NaCl, Air, Oksida Besi, Kalsium dan Magnesium, Sulfat, cemaran logam, cemaran arsen. Standart masing-masing kriteria uji di atas harus memenuhi standart uji SNI sebagaimana tertera pada Tabel 2.

Dari informasi yang didapat penulis di lapangan mengenai target yang diinginkan oleh Pemerintah (terutama Pemerintah Kabupaten Pati) dan realisasi mengenai pengadaan garam beryodium setelah Keppres No. 69/1994 diberlakukan No. 69/1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium dapat diketahui bahwa target dari

pemerintah agar produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati dalam memproduksi garam menggunakan yodium belum tercapai.

Selain itu fenomena di lapangan menunjukkan bahwa produsen garam di Kecamatan Batangan masih memproduksi garam krosok dan garam briket meskipun sudah mengetahui hal tersebut bertentangan dengan Keppres No. 69 Tahun 1994. Hal ini dikarenakan permintaan garam dalam bentuk krosok dan briket masih tinggi sehingga mau tidak mau produsen garam harus mengikuti permintaan pasar.

Dari informasi hasil wawancara dengan informan di lapangan maka target dari implementasi Keppres No. 69/1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati masih jauh dari yang diinginkan oleh Pemerintah sehingga dapat dikatakan implementasi Keppres Nomor 69 Tahun 1994 khususnya pasal 5 belum terealisasi sama sekali sehingga diperlukan campur tangan pemerintah agar produsen garam di Kecamatan Batangan memiliki laboratorium pengujian mutu garam.

b. Pemahaman masyarakat terhadap Keppres No. 69/1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium

Pemahaman tentang kebijakan diperlukan guna menyatukan persepsi tentang kebijakan tersebut. Yang akhirnya menyatukan tujuan dan gerak langkah dalam melaksanakan implementasi kebijakan karena pelaksana implementasi harus menaruh perhatian yang sama terhadap kebijakan tersebut. Kekurang pahaman pelaksana kebijakan terhadap isi kebijakan akan membuat pelaksana berjalan sendiri-sendiri

sesuai dengan persepsinya masing-masing diluar koridor yang seharusnya sehingga dapat berakibat pelaksanaan tidak sesuai dengan amanat kebijakan.

Idealnya suatu kebijakan dapat dipahami oleh semua komponen masyarakat yang menjadi subyek dari kebijakan itu sendiri, dimana tugas implementasi adalah membentuk suatu hubungan yang memungkinkan arah kebijakan publik direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah. Tetapi paham saja tidak cukup karena dilema masyarakat lebih kuat dalam setiap hal selain itu kurang konsistensinya aparat pelaksana juga masih ada sehingga pemahaman tentang kebijakan inipun kurang mampu membawa implementasi pada tujuan yang sebenarnya. Fakta lain yang ditemukan di lokasi penelitian adalah pemahaman masyarakat sasaran dalam hal ini produsen garam dan konsumen yang sangat kurang mendalam tentang pentingnya garam beryodium bagi kesehatan tubuh manusia. Penyebab kurangnya pemahaman masyarakat tentang pentingnya garam beryodium sangat berkaitan dengan budaya masyarakat. Di Kecamatan Batangan sebagian besar masyarakatnya cenderung lebih menyukai /mengonsumsi garam yang langsung di panen dari ladang atau biasa disebut dengan garam krosok dan garam briket yang belum diiodisasikan. Alasannya, karena selain lebih murah juga lebih mudah karena tinggal mengambil dari ladang dan rasanya lebih enak.

c. Upaya Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati

Meter dan Horn mendefinisikan implementasi sebagai tindakan yang dilakukan pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam suatu kebijakan. Sama dengan yang dilakukan oleh Asosiasi Produsen Garam Beryodium (APROGAKOB) yang memberikan pengarahan-pengarahan dan penjelasan kepada para petani garam di Kecamatan Batangan ketika bertemu dilapangan. Bimbingan itu berusaha untuk menjelaskan yang sebenarnya tentang apa dan bagaimana isi dari Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium tersebut.

Dari keseluruhan uraian di atas mengenai ukuran yang menjadi tolok ukur implementasi dapat disimpulkan bahwa dampak dari suatu penyimpangan kebijakan publik berimplikasi terhadap berbagai hal antara lain gagalnya upaya mencapai sasaran maupun tujuan kebijakan, yang dalam konteks ini adalah kurang tercapainya tujuan dari pengadaan garam beryodium. Dengan demikian penyimpangan di dalam implementasi kebijakan terjadi hanya sebatas kesenjangan antara produsen garam dan pihak pemerintah daerah.

2. Faktor-Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi Kebijakan Keppres No. 69 Tahun 1994 di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati

a. Komunikasi

Salah satu faktor terpenting dalam implementasi sebuah kebijakan adalah sosialisasi kepada pihak-pihak baik yang melaksanakan maupun yang dikenakan

kebijakan tersebut. Hal itu diperlukan agar mereka mengetahui kegiatan apa yang akan dilaksanakan dan bagaimana kegiatan itu dilakukan serta apa tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Perindag Kabupaten Pati berupa tatap muka dan tidak tatap muka. George C. Edward III menyebutkan bahwa faktor komunikasi memegang peranan penting dalam implementasi suatu kebijakan. Disebutkan juga oleh Hoogwod dan Gunn, bahwa persyaratan untuk sebuah pelaksanaan program yang baik adalah antara lain tersedianya waktu dan sumberdaya yang memadai, pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan, serta koordinasi dan komunikasi yang sempurna. Komunikasi yang ingin diketahui dalam penelitian ini antara lain adalah :

1) Kejelasan informasi seputar pelaksanaan kebijakan garam beryodium kepada masyarakat terutama petani garam

Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga informasi mengenai kebijakan tersebut harus jelas. Jika informasi-informasi mengenai kebijakan itu tidak jelas, maka para pelaksana (implementors) dalam hal ini adalah produsen garam yang ada di Kecamatan Batangan akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan agar sesuai dengan kebijakan yang diharuskan oleh pemerintah. Sosialisasi yang dilakukan oleh pihak Dinas Perindag Kabupaten Pati terkesan kurang. Hal ini dapat dilihat dari tingkat ketidaktahuan warga tentang pengadaan garam beryodium yang meliputi pengolahan, pengemasan dan pelabelan.

2) Kecukupan informasi yang disampaikan oleh petugas kepada produsen garam

Sebagaimana dikutip dari Udoji (1981) dalam Wahab (1997) di dalam kajian pustaka mengatakan bahwa :

“The execution of policies is as important of No.t more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented” (Pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan) (dalam Wahab, 1991 : 59).

Islamy (1991), menjelaskan bahwa tugas dan kewajiban pejabat dan badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan negara, tetapi juga dalam pelaksanaan kebijakan. Keduanya sama-sama penting, tetapi dalam kenyataannya banyak pejabat dan badan-badan pemerintah lebih dominan peranannya dalam perumusan kebijakan, kurang dalam implementasi kebijakan, dan masih lemah sekali dalam menyebarluaskan kebijakan-kebijakan baru kepada masyarakat. Hal tersebut menyebabkan kurang efektifnya pelaksanaan kebijakan.

Kurangnya sosialisasi yang dilakukan Pemerintah Daerah Kecamatan Batangan terhadap Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium menyebabkan para produsen garam kurang mengetahui akan keberadaan Keppres tersebut, sehingga setiap ketentuan yang diatur di dalam Keppres kurang diketahui oleh para produsen garam terutama petani Leruk. Keengganan dari produsen garam sendiri yang kurang mau mengikuti setiap perkembangan kebijakan pun ikut menjadi penyebab ketidaktahuan akan kebijakan yang ada.

3) Ketepatan dalam menyampaikan informasi mengenai kebijakan pengadaan garam beryodium

Menurut Frank Goodnow (dalam Subarsono., 2003 : 88), harus dicari cara terbaik untuk mengimplementasikan kebijakan publik. Berdasarkan pendapat di atas, Pemerintah Kab. Pati seharusnya bisa mencari cara yang efisien untuk mengimplementasikan Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium. Sosialisasi merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan kebijakan. Sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kecamatan Batangan sangat menentukan apakah Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium dapat mengenai sasaran atau tidak, yaitu para produsen garam, sebab jika sosialisasi yang dilakukan kurang tidak menutup kemungkinan implementasinya tidak berjalan dengan baik.

Selama ini sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah di Kecamatan Batangan terhadap Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium dirasa sangat minim oleh sebagian produsen garam. Hal tersebut dapat diketahui dari sebagian informan terutama produsen garam yang kurang mengetahui akan keberadaan Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium tersebut, sehingga dalam pelaksanaannya para produsen garam kurang begitu berpedoman mengingat kurangnya pengetahuan akan keberadaan Keppres dan isi yang terkandung di dalamnya.

b. Sumber Daya

1) Kemampuan petugas dalam memberikan pengarahan dalam implementasi kebijakan pengadaan garam beryodium

Kemampuan petugas dalam memberikan pengarahan dalam implementasi kebijakan pengadaan garam beryodium kepada produsen garam di Kecamatan Batangan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi Keppres tersebut. Para petugas Dinas Perindustrian Kabupaten Pati harus mempunyai kemampuan yang diperlukan untuk memberikan pengarahan kepada produsen garam di Kecamatan Batangan dalam rangka implementasi kebijakan pengadaan garam beryodium.

Sumber Daya Manusia atau kemampuan pegawai merupakan faktor yang sangat penting dalam suatu organisasi karena mereka merupakan faktor penggerak roda organisasi. Untuk itu, maka diperlukan kemampuan yang memadai terutama bagi pelaksana suatu program atau kebijakan.

Menurut George Edward III tahun 1990 menyatakan bahwa : “sumber daya bisa menjadi faktor kritis di dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Sumberdaya penting meliputi staf dengan jumlah yang cukup, dan dengan keterampilan untuk melakukan tugasnya serta informasinya, otoritas dan fasilitas yang perlu untuk menerjemahkan proposal pada makalah ke dalam pemberian pelayanan publik. Akibat tidak tersedianya sumber daya yang tidak memadai, maka akan mendatangkan rintangan terhadap implementasi kebijakan”.

Berdasarkan teori yang ada dapat dirumuskan kemampuan yang dimaksud adalah kecakapan, keterampilan, dan pengetahuan yang dimiliki oleh pegawai pelaksana kebijakan. Sedangkan yang dimaksud dengan kemampuan dalam penelitian ini adalah semua potensi berupa pengetahuan, keterampilan, pengalaman dan pendidikan yang dimiliki oleh petugas Dinas Perindag Kabupaten Pati dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya. Dalam kajian ini kemampuan petugas dalam memberikan pengarahannya mengenai implementasi kebijakan pengadaan garam beryodium dilihat berdasarkan tingkat pendidikan pegawai dengan asumsi yang dibangun adalah bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan yang dimiliki organisasi, maka kinerja organisasi tersebut akan berhasil.

2) Kemampuan petugas dalam berkomunikasi dengan produsen garam mengenai Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium

Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi yang berhasil juga merupakan fungsi dari kemampuan organisasi pelaksana untuk melakukan apa yang diharapkan untuk dikerjakan. Kemampuan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mungkin dihambat oleh faktor-faktor seperti staf yang kurang terlatih dan terlalu banyak pekerjaan, informasi yang tidak memadai dan sumber-sumber keuangan atau hambatan-hambatan waktu yang tidak memungkinkan.

Kemampuan petugas dalam berkomunikasi dengan produsen garam mengenai Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium dilihat dari konsistensi perintah-perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan.

Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan, maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Di sisi yang lain, perintah-perintah informasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan. Kurangnya kemampuan petugas dalam berkomunikasi dengan produsen garam dalam hal ini kurangnya ketrampilan merupakan masalah besar yang dihadapi pemerintah daerah (dan mungkin juga pemerintah pusat). Hal ini disebabkan oleh minimnya sumber yang dapat digunakan untuk latihan profesional.

3) Jumlah personel yang diturunkan dalam implementasi Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium

Sumberdaya manusia yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah jumlah personel yang diturunkan dalam implementasi. Ada satu hal yang harus diingat adalah bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah personel yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Hal ini disebabkan kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintah ataupun personel, namun disisi yang lain kekurangan personel juga akan menimbulkan persoalan yang

pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif. Kurangnya personel-personel yang terlatih dengan baik akan dapat menghambat pelaksanaan kebijakan-kebijakan.

Sumber daya yang paling esensial dalam mengimplementasikan kebijakan adalah staf. Ada dua hal pokok yang perlu diperhatikan pada sumber daya staf ini yakni : pertama, jumlah staf yang cukup, kedua ketrampilan. Banyak sekali kebijakan yang gagal dalam implementasi karena ketidakcukupan jumlah staf. Edwards III banyak memberikan contoh kegagalan implementasi kebijakan di Amerika Serikat akibat jumlah staf yang tidak mencukupi. Misalnya Kebijakan Pendidikan, Kebijakan Perlindungan Lingkungan, Kebijakan Energi dan lain-lain. Dari informasi yang didapat dari produsen garam maupun staf Dinas Perindustrian dan Perdagangan di Kabupaten Pati sendiri dapat diketahui bahwa jumlah personil yang diturunkan dalam implementasi Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati masih sangat kurang.

c. Sikap

1) Persepsi produsen garam di Kecamatan Batangan terhadap isi Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium

Analisis Persepsi produsen garam berkaitan atau berhubungan dengan isi Keppres No. 69 Tahun 1994. Salah satu dari analisis persepsi masyarakat yaitu sikap produsen garam yang positif ataupun sikap produsen garam yang menyetujui diterbitkannya Keppres No. 69 Tahun 1994. Kebijakan – kebijakan yang

membutuhkan usaha-usaha implementasi yang sangat didesentralisasikan berarti melibatkan banyak orang. Untuk mengetahui bagaimana melaksanakan kebijakan-kebijakan yang didesentralisasikan, setiap orang harus menerima perintah-perintah.

Untuk mengetahui bahwa produsen garam benar-benar bersikap positif terhadap Keppres sangat dipengaruhi oleh persepsi dari petugas, Akan tetapi saluran-saluran transmisi seringkali masih belum baik terutama untuk orang-orang berada pada tingkat pemerintahan yang lebih yang lebih rendah atau disektor swasta. Semakin banyak organisasi yang harus dilalui oleh komunikasi, maka semakin banyak pula orang yang harus merincinya. Jarak yang jauh antara pelaksana dengan perumus kebijakan juga akan mendorong terjadinya kesalahpahaman. Kesalahpahaman ini dapat terjadi secara kebetulan maupun karena persepsi selektif yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan.

Apabila persepsi masyarakat terhadap suatu kebijakan tidak baik, maka dapat menimbulkan perbedaan sikap maupun penilaian yang kurang baik terhadap implementasi kebijakan tersebut. Sehingga kajian persepsi produsen garam di Kecamatan Batangan terhadap Keppres Nomor 69 tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium perlu dilakukan. Disamping itu, hasil kajian persepsi dapat menunjukkan adanya pola sosial atau proses sosial antara produsen garam dengan pemerintah Kabupaten Pati. Kajian persepsi ini lebih difokuskan pada manfaat, dan harapan produsen garam di Kecamatan Batangan terhadap keberadaan Keppres tersebut. Manfaat dari Keppres No 69 tahun 1994.

2) Sikap produsen garam di Kecamatan Batangan terhadap isi Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium

Sikap produsen garam di Kecamatan Batangan padasarnya memberikan respon positif terhadap isi Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium, karena mereka lebih mempertimbangkan manfaat yang nantinya didapat, selain itu produsen juga mempunyai pedoman untuk menghasilkan garam yang berkualitas. Akan tetapi yang menjadi permasalahan adalah meskipun para produsen garam di Kecamatan Batangan sudah mengetahui isi dari Keppres Nomor 69 Tahun 1994 produsen garam tidak melaksanakannya dikarenakan adanya budaya (kultur) dan melihat permintaan pasar yang cenderung lebih menyukai garam krosok. Meskipun dalam realita dilapangan juga ada beberapa produsen yang sudah melaksanakan Keppres tersebut, akan tetapi dalam melaksanakannya mereka harus diobyaki terlebih dahulu, jadi bukan dikarenakan kesadaran mereka mengenai Keppres Nomor 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Beryodium.

Dijelaskan bahwa sikap terbentuk dari adanya *Afektif* yaitu respon yang dilihat dari pernyataan lisan tentang afek dari orang atau kelompok, *Kognisi* atau *Kognitif* pernyataan lisan tentang keyakinan, dan *Perilaku* yaitu tindakan yang tampak dari orang atau kelompok. Jadi bisa dilihat sikap dari produsen garam yang ada di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati yang sudah terbentuk dan menimbulkan respon positif terhadap Keppres Nomor 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Beryodium.

d. Faktor Lain

1) Faktor lain yang penting dalam mendukung keberhasilan implementasi program pengadaan garam beryodium selain komunikasi, sumberdaya dan sikap.

Dalam mendukung keberhasilan implementasi Keppres Nomor 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Yodium di Kecamatan Batangan selain faktor komunikasi, sumberdaya dan sikap juga perlu dikaji faktor lain yang dapat mendukung keberhasilan implementasi program pengadaan garam beryodium tersebut. Faktor lain yang mendukung keberhasilan implementasi program pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati ini antara lain adalah : (1) perlunya dukungan dari lembaga pendidikan dengan dimasukkannya dalam kurikulum sekolah tentang pentingnya konsumsi garam beriodium. Hal ini sangat penting karena sekolah merupakan salah satu sarana komunikasi di masyarakat. Jika masyarakat sejak dini sudah mengetahui pentingnya garam beriodium bagi tubuh maka diharapkan hal tersebut dapat meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi garam beryodium. (2) sosialisasi kepada masyarakat merk-merk garam yang sesuai dengan persyaratan SNI. Melalui program sosialisasi ini diharapkan dapat menekan prevalensi Gangguan Akibat Kekurangan Beryodium (GAKI) di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati . Hal ini dapat dicapai dengan meningkatkan kesadaran produsen garam untuk memproduksi garam beryodium selain itu garam tidak mengandung iodium yang beredar di pasaran dapat diminimalisir.

2) Faktor penghambat dalam implementasi program pengadaan garam beryodium

Pada penelitian ini, selain membahas faktor yang mendukung keberhasilan implementasi program pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati, penulis juga berusaha untuk membahas faktor penghambatnya. Berdasarkan hasil wawancara dengan para informan dapat diketahui faktor utama yang menjadi penghambat implementasi program pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati adalah lemahnya pengawasan atau *Law Enforcement* yang dilakukan oleh pemerintah terhadap produsen garam yang tidak mematuhi aturan yang sudah ditetapkan dalam Keppres Nomor 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Beryodium.

Untuk mengatasi hambatan di atas, perlu kiranya dilakukan koordinasi dengan pihak-pihak yang terkait seperti pihak kepolisian, Dinas Perindustrian dalam melaksanakan kontrol terhadap produksi garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati dan segera menindak tegas produsen garam yang menyimpang dari ketentuan yang sudah ada dalam Keppres Nomor 69 Tahun 1994.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan pada bab sebelumnya mengenai Implementasi Pengadaan Garam Beryodium, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan Keppres No. 69 Tahun 1994 Tentang Pengdaan Garam beryodium di Kec. Batangan Kab. Pati
 - a. Target yang diinginkan oleh Pemerintah Kabupaten Pati dan realisasi mengenai pengadaan garam beryodium setelah Keppres No. 69 Tahun 1994 diberlakukan kurang maksimal. Hal ini ditunjukkan dari 46 merek garam yang diproduksi oleh 13 produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati yang memenuhi syarat SNI hanya 15 merek atau kurang dari 50 %.
 - b. Pemahaman masyarakat terhadap isi Keppres No 69 Tahun 1994
Pemahaman produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati mengenai isi Keppres Nomor 69 Tahun 1994 sangat kurang dikarenakan sejak tahun 2004 dari pemerintah / petugas lapangan sendiri tidak melakukan sosialisasi kepada para produsen garam tentang Keppres tersebut karena tidak adanya alokasi anggaran kegiatan tersebut.

- c. Upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan pengadaan garam beryodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati yang ditempuh Pemerintah Daerah (Kabupaten Pati) sampai saat ini juga masih kurang.
2. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Proses Implementasi Keppres No.69 Tahun 1994 di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati adalah komunikasi, sumber daya, sikap dan faktor lain :
 - a. Komunikasi :
 - 1) Kejelasan informasi kebijakan garam beryodium dalam proses komunikasi itu belum berjalan secara optimal dimana pelaksana kebijakan masih belum bisa memahami secara utuh informasi kebijakan yang harus mereka laksanakan demikian juga dengan sasaran kebijakan.
 - 2) Ketepatan dalam penyampaian informasi kebijakan pengadaan garam beryodium di Kec Batangan Kab Pati pelaksana kebijakan maupun sasaran kebijakan masih merasakan proses penyampaian informasi belum tepat.
 - 3) Kecukupan informasi petugas pelaksana dalam mengkomunikasikan atau menyampaikan pesan-pesan kebijakan seyogyanya memiliki kecukupan informasi yang sesuai dengan harapan sasaran kebijakan akan tetapi temuan penulis di lapangan tergambar bahwa para petugas dalam melaksanakan tugas di lapangan justru menemukan kendala

karena kurangnya informasi kebijakan yang mereka miliki yang disebabkan dikarenakan kurangnya sosialisasi.

b. Sumber Daya :

- 1) Kemampuan petugas dalam tugas pengarahan pengimplementasian kebijakan pengadaan garam beriodium masih belum optimal. Hal ini dikarenakan rendahnya pendidikan dimana sebagian besar staf Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kab Pati berpendidikan SLTA (65,78 %), dan kurangnya ketrampilan petugas dalam melaksanakan tugas.
- 2) Kemampuan petugas dalam berkomunikasi dengan produsen garam mengenai kebijakan garam beriodium menurut penulis disebabkan oleh kurangnya penguasaan informasi dan cara berkomunikasi yang efektif .
- 3) Terbatasnya Jumlah petugas atau personil dalam mengimplementasikan kebijakan pengadaan garam beriodium, yang mana jumlah petugas (4 orang) dibandingkan dengan jumlah produsen (45 produsen) tentunya tidak sebanding.

c. Sikap

Sikap implementor dalam mengimplementasikan kebijakan pengadaan garam beriodium :

- 1) Masih adanya persepsi Petugas yang belum sama dalam melaksanakan tugas pembinaan meskipun secara umum tugas pembinaan berjalan cukup lancar.

- 2) Persepsi produsen terhadap isi kebijakan secara umum cukup memadai namun penulis masih adanya produsen yang memiliki persepsi yang tidak sama dalam memahami isi kebijakan.
- 3) Sebagai akibat persepsi yang belum sama dalam pelaksanaan tugas, menimbulkan sikap kurangnya koordinasi dan kerjasama antara petugas terutama antara petugas baru dan petugas lama.
- 4) Adanya perbedaan persepsi produsen dan petugas dalam memahami isi kebijakan pengadaan garam beriodium. Selain itu berkembang budaya masyarakat di Kabupaten Pati yang lebih suka mengkonsumsi garam yang langsung dari ladang garam dari pada garam yang sudah beriodium.

d. Faktor Lain

Disamping faktor diatas terdapat faktor lain yang mempengaruhi implementasi kebijakan Pengadaan Garam Beriodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati yaitu :

- 1) Lemahnya Penegakkan hukum terhadap produsen garam yang nakal.
Faktor ini termasuk dalam aspek struktur birokrasi
- 2) Maraknya pemalsuan merek garam
- 3) Masih sederhananya peralatan produksi garam
- 4) Budaya / Kultur masyarakat yang lebih menyukai garam langsung dari ladang garam tanpa diproses yodisasi dahulu.

B. SARAN

Berdasarkan dari pembahasan dan kesimpulan-kesimpulan yang ada, maka untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang ditemukan dalam proses implementasi kebijakan pengadaan garam beriodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati, dengan ini penulis menyarankan strategi optimalisasi kebijakan tersebut :

1. Perlu adanya Program Pembinaan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Pati melalui Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Kesehatan Kabupaten Pati untuk melakukan sosialisasi terhadap produsen garam di setiap kecamatan yang ada di Kabupaten Pati secara kontinyu setiap bulan dalam rangka mencapai target produksi garam beriodium yang sesuai SNI.
2. Diperlukan upaya peningkatan kegiatan sosialisasi yang lebih berkesinambungan dan terpadu untuk produsen dan petugas pembina di tingkat Kabupaten dan Provinsi di Jawa Tengah melalui kegiatan Bimbingan Teknis Pengadaan Garam Beryodium oleh Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah dan Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Tengah, Departemen Perindustrian RI tiga kali dalam setahun
3. Diperlukan peningkatan alokasi anggaran operasional yang memadai guna menunjang penerapan kebijakan pengadaan garam beriodium, serta peningkatan sarana dan prasarana informasi bagi petugas di lapangan guna mengoptimalkan implementasi kebijakan Pengadaan Garam Beriodium.

4. Peningkatan jumlah petugas teknis lapangan dengan cara memberdayakan Penyuluh Perindustrian dan Perdagangan dalam melakukan pembinaan terhadap produsen garam maupun petani garam dan program pelatihan bagi petugas agar dilaksanakan secara kontinyu setiap tiga kali dalam setahun.
5. Perlunya kampanye sadar garam beriodium bagi masyarakat di Kabupaten Pati yang dilakukan secara serentak oleh Dinas Perindustrian Provinsi Jawa Tengah maupun Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pati melalui media massa, pembagian brosur /leaflet, iklan televisi maupun radio.
6. Meningkatkan kerjasama antar instansi terkait / lintas sektoral dalam rangka pengawasan implementasi Keppres Nomor 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium di Jawa Tengah yaitu melalui Komite Nasional Garam (Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Kesehatan, Pemerintah Daerah) dan Kepolisian.
7. Perlunya sosialisasi merek garam yang sesuai SNI dari hasil pengujian oleh Komite Nasional Garam serta perlindungan bagi produsen garam beriodium dengan menindak tegas oleh pihak Kepolisian terhadap produsen garam ” nakal ” yang melakukan pemalsuan merek garam.
8. Peningkatan program bantuan peralatan yodisasi dari instansi terkait (Dinas Perindustrian Provinsi/Kabupaten) untuk produsen dalam rangka peningkatan teknologi produksi garam.
9. Memasukkan pengetahuan tentang pentingnya mengkonsumsi garam beryodium pada kurikulum sekolah oleh Dinas Pendidikan.

10. Perlunya mengkomunikasikan informasi-informasi baru dari atasan kepada staf mengenai peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pengadaan garam beryodium dan partisipasi aktif dari bawahan sehingga informasi antara pimpinan dan staf konsisten dan berkesinambungan.

11. Penelitian lanjutan

Penelitian ini masih cenderung didasarkan dari hasil wawancara dan observasi lapangan yang terbatas rentang waktunya, hal ini mengandung banyak kelemahan seperti masih banyaknya persoalan dilematis yang belum ditemukan solusinya. Untuk peneliti-peneliti berikutnya yang berminat pada bidang kaji yang sama, dianjurkan untuk melihat implementasi Keppres No 69 Tahun 1994 secara lebih komprehensif dan teliti, seperti melibatkan diri secara langsung dalam pembinaan implementasi kebijakan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E (1979), *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Badan Litbang Jawa Tengah, 2002, Evaluasi Pelaksanaan Intensifikasi Penanggulangan GAKY.
- Bappeda Jawa Tengah, 2002. Evaluasi Pelaksanaan Intensifikasi Penanggulangan GAKY.
- Badan Pusat Statistik Jawa Tengah, 2002, Laporan Penelitian Garam Beriodium
- Bungin, Burhan, 2003, Analisis Data Penelitian Kualitatif : Pemahaman Filosofi dan Metodologis Ke Arah Penguasaan Model Aplikasi, Rajawali Press, Yogyakarta
- Chandler dan Plano, 1998, *The Public Administration Dictionary*
- Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah, 2004, Laporan Evaluasi Program Penanggulangan GAKY di Daerah Endemis di Jawa Tengah
- Dinas Perindustrian & Perdagangan Provinsi Jawa Tengah, 2006, Hasil Pemantauan Mutu Garam Beryodium Provinsi Jawa Tengah.
- Dye, T.R, 1978, *Understanding Public Policy*, New Jersey : Prentice Hall, Inc.
- Faisal, Sanapiah, 1991, Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi, Yayasan Asah, Asih, Asuh (Y A3), Malang
- Islamy, M. Irfan, 1994, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Cetakan Ketujuh, Bumi Aksara, Jakarta.
- Keputusan Menteri Perindustrian, 1995, Nomor : 77/M/SK/5/1995 tanggal 4 Mei 1995 Tentang Persyaratan Teknis Pengolahan, Pengemasan Dan Pelabelan Garam Beryodium.
- Keputusan Presiden RI, 1994, Nomor : 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Beriodium

- Moleong, Lexy J, 2000, Metodologi Penelitian Kualitatif, Remaja Rosdakarya, Bandung
- Miles B Mathew dan A Michall Huberman, 1992, Analisis Data Kualitatif, Penerbit Universitas Indonesia (UI) Press, Jakarta
- Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2006, Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang, Gramedia, Jakarta.
- Subarsono, AG, 2005, Analisis Kebijakan Publik : Teori dan Aplikasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sugiyono, 2005, Metode Penelitian Kualitatif, Penerbit Alfabeta, Bandung.
- Strauss, Anselm L & Yuliet Corbin, 1990, *Basic of Qualitative Research*, Sage Publications, London
- Tangkilisan, Hessel Nogi S, 2003, Implementasi Kebijakan Publik, Lukman offset, Yogyakarta.
- Thoha, Miftah. 2002. Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administasi Negara. PT. Radja Grafindo : Jakarta.
- Wahab, Solichin Abdul, 2001, Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, Jakarta
- Yeremias T Keban, Ph D, 2004, Enam Dimensi Strataegis Administrasi Publik Konsep, Teori & Isu, Gavamedia, Yogyakarta

LAMPIRAN - LAMPIRAN

Lampiran 1 Daftar Pertanyaan (*Interview Guide*)

**KUESIONER MASYARAKAT
STUDI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN
GARAM BERIODIUM DI KECAMATAN BATANGAN
KABUPATEN PATI**

INFORMASI UMUM

Penulis mengharapkan kesediaan Bapak/Ibu/Saudara/I, berkenan untuk mengisi lembar kuesioner yang dibuat penulis, dalam rangka penelitian untuk menyelesaikan Tugas Akhir dengan Judul “ Studi Implementasi Kebijakan Pengadaan Garam Beriodium di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati “. Mohon jawaban atas pertanyaan ini diisi dengan benar dan sejujurnya. Jawaban tersebut digunakan untuk mengetahui implementasi kebijakan garam beriodium, faktor pendorong dan penghambat proses implementasi serta menemukan strategi peningkatan efektivitas implementasi Keppres No. 69 Tahun 1994 Tentang Pengadaan Garam Beriodium. Terima Kasih atas partisipasi anda dalam menjawab pertanyaan yang ada. Apabila terdapat keluhan, kritik dan saran, maka Bapak/Ibu/Saudara/i dapat menghubungi :

Nama : Devita Ayu Mirandati

Nim : D 4 E006018

Program Studi : Magister Ilmu Administrasi

Konsentrasi : Magister Administrasi Publik

Alamat : Jl. Pucang Karya Raya No. 32 Pucang Gading- Semarang

A. Identitas Informan

Nama :; Laki-laki/Perempuan

Usia :

Alamat :

Status : Kawin/Belum Kawin

Pendidikan :

Pekerjaan :

B. Panduan Wawancara / Interview Guide untuk Produsen Garam

I. Implementasi

1. Apakah Bapak/Ibu/Sdr mengetahui bahwa dalam memproduksi garam ada dasar hukum yang mengaturnya ? Jika tahu, sebutkan dan jelaskan.
2. Apakah Bapak/Ibu/Sdr mengetahui tentang Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium ?
3. Jika tahu, apakah Bapak/Ibu/Sdr mengerti maksud diterbitkannya Keppres No. 69 tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium ?
4. Bagaimanakah pendapat Bapak/Ibu/Sdr tentang Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium ?
5. Menurut Bapak/Ibu/Sdr apakah pengadaan garam beryodium itu perlu?
6. Menurut Bapak/Ibu/Sdr apa alasannya ?

7. Apakah Bapak/Ibu/Sdr mengetahui kandungan yodium yang memenuhi Standar Nasional Indonesia ?
8. Garam yang Bapak/Ibu/Sdr produksi berapa kandungan yodiumnya ?
9. Bagaimanakah Bapak/Ibu/Sdr melakukan proses pencucian garam ?
10. Bagaimanakah Bapak/Ibu/Sdr mengemas produksi garam anda?
11. Apakah hasil produksi garam Bapak/Ibu/Sdr sudah memakai label SNI ?
12. Bagaimana proses yodisasi garam di perusahaan Bapak/Ibu/Sdr ?
13. Menurut Bapak/Ibu/Sdr bagaimanakah implementasi Keppres No.69 Tahun 1994?
14. Menurut Bapak/Ibu/Sdr apakah kelemahan dari kebijakan ini ?
15. Bagaimana solusinya ?
16. Apakah ada pengawasan dari instansi yang berwenang ke perusahaan Bapak/Ibu/Sdr? Kalau ada dari instansi mana saja ?

II. Komunikasi

17. Apakah Bapak/Ibu/Sdr mengetahui informasi mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan Keppres No.69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beriodium ?
18. Apabila tahu darimanakah Bapak/Ibu/Sdr mendengar mengenai informasi tersebut?
19. Informasi seperti apakah yang Bapak/Ibu/Sdr terima tentang Keppres No.69 Tahun 1994 ?

20. Apakah Pemerintah atau Dinas terkait melakukan sosialisasi mengenai pengadaan garam beryodium terhadap para produsen garam ?
21. Apakah ada sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium ?
22. Apabila ada, siapakah yang melakukan sosialisasi ?
23. Berapa kali Bapak/Ibu/Sdr mendapatkan sosialisasi?
24. Dalam menyampaikan informasi apakah petugas konsisten dalam menyampaikannya?
25. Apakah Bapak/Ibu/Sdr mengetahui dengan jelas tentang isi dari Keppres No.69 Tahun 1994 ?
26. Jika tahu jelaskan !
27. Apakah Bapak/Ibu/Sdr mengetahui tujuan diberlakukannya Keppres tersebut ?
28. Menurut Bapak/Ibu/Sdr berapa frekuensi petugas dalam memberikan informasi tentang pengadaan garam beryodium?

III. Sumber Daya

29. Menurut Saudara, bagaimana kemampuan petugas dalam memberikan penyuluhan atau pengarahan dalam implementasi Keppres No. 69 tahun 1994?
30. Bagaimanakah kemampuan petugas dalam melakukan komunikasi dengan para produsen garam dalam implementasi Keppres No 69 tahun 1994?

31. Apakah jumlah personel yang diturunkan untuk memberikan sosialisasi kepada produsen garam sudah mencukupi?
32. Apakah ada sistem reward dan punishment dari dinas terkait terhadap perusahaan yang melakukan pelanggaran (memproduksi garam non yodium atau mempunyai kadar garam yang belum memenuhi standar)?
33. Bagaimana saran Bapak/Ibu/Sdr untuk petugas agar kebijakan garam beriodium dapat diterapkan ?

IV. Sikap

34. Apakah Bapak/Ibu/Sdr memahami isi Keppres No. 69 tahun 1994 mengenai pengadaan garam beryodium?
35. Bagaimanakah sikap para petugas dalam memberikan sosialisasi tentang pengadaan garam beryodium?
36. Bagaimanakah sikap Bapak/Ibu/Sdr sehubungan dengan Keppres No. 69 Tahun 1994?
37. Apabila tidak setuju apa alasannya ?
38. Bagaimanakah persepsi bapak terhadap Keppres No. 69 Tahun 1994?
39. Kendala apa saja yang dihadapi oleh Bapak/Ibu/Sdr dalam mengimplementasikan Keppres No. 69 Tahun 1994 ?
40. Menurut Bapak/Ibu/Sdr bagaimana solusi untuk mengatasi kendala tersebut !

V. Faktor Lainnya

41. Menurut Bapak/Ibu/Sdr apa yang menjadi penghambat atau pendukung kebijakan pengadaan garam beryodium ?
42. Faktor apa yang menurut Bapak/Ibu/Sdr paling penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan program ?
43. Berikan alasan Bapak/Ibu/Sdr dan contohnya !
44. Bagaimanakah penilaian Bapak/Ibu/Sdr tentang program itu ?
45. Apakah ada saran/usul/pendapat dari Bapak/Ibu/Sdr, sehubungan dengan pengadaan garam beryodium?

C. Panduan Wawancara / Interview Guide untuk Petugas

I. Implementasi

1. Apakah produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati mengetahui bahwa dalam memproduksi garam ada dasar hukum yang mengaturnya ?
2. Apakah produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati mengetahui tentang Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium
3. Bagaimanakah pendapat produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati tentang Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang pengadaan garam beryodium ?
4. Menurut Bapak/Ibu/Sdr apakah pengadaan garam beryodium itu perlu?
5. Menurut Bapak/Ibu/Sdr apa alasannya ?

6. Apakah Bapak/Ibu/Sdr mengetahui kandungan yodium yang memenuhi Standar Nasional Indonesia ?
7. Berapakah kandungan yodium Garam yang sesuai dengan SNI ?
8. Bagaimanakah proses pencucian garam ?
9. Bagaimanakah cara pengemasan garam yang sesuai dengan Keppres ?
10. Apakah produsen garam sudah memakai label SNI ?
11. Bagaimana proses yodisasi garam sesuai dengan Keppres ?
12. Menurut Bapak/Ibu/Sdr bagaimanakah implementasi Keppres No.69 Tahun 1994?
13. Menurut Bapak/Ibu/Sdr apakah kelemahan dari kebijakan ini ?
14. Bagaimana solusinya ?
15. Instansi mana saja yang mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap kualitas garam ?

II. Komunikasi

16. Apakah ada sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium ?
17. Apabila ada, siapakah yang melakukan sosialisasi ?
18. Berapa kali Bapak/Ibu/Sdr mendapatkan sosialisasi?
19. Dalam menyampaikan informasi apakah petugas konsisten dalam menyampaikannya ?

20. Apakah Bapak/Ibu/Sdr mengetahui dengan jelas tentang isi dari Keppres No.69 Tahun 1994 ?
21. Jika tahu jelaskan !
22. Apakah Bapak/Ibu/Sdr mengetahui tujuan diberlakukannya Keppres tersebut ?
23. Menurut Bapak/Ibu/Sdr berapa frekuensi petugas dalam memberikan informasi tentang pengadaan garam beryodium?

III. Sumber Daya

24. Apakah Bapak/Ibu/Sdr memahami isi Keppres No. 69 tahun 1994?
25. Bagaimanakah cara Bapak/Ibu/Sdr melakukan komunikasi dengan para produsen garam terkait dengan implementasi Keppres No 69 tahun 1994?
26. Apakah jumlah personel yang diturunkan untuk memberikan sosialisasi kepada produsen garam sudah mencukupi?
27. Apakah ada sistem reward dan punishment dari dinas terkait terhadap perusahaan yang melakukan pelanggaran (memproduksi garam non yodium atau mempunyai kadar garam yang belum memenuhi standar)?
28. Apakah ada saran dari Bapak/Ibu/Sdr tentang Keppres No.69 Tahun 1994?

IV. Sikap

29. Apakah Bapak/Ibu/Sdr memahami isi Keppres No. 69 tahun 1994 mengenai pengadaan garam beryodium?

30. Bagaimanakah sikap produsen garam di Kecamatan Batangan Kab Pati terhadap Keppres No. 69 Tahun 1994 tentang Pengadaan Garam Beryodium?
31. Bagaimanakah sikap Bapak/Ibu/Sdr sehubungan dengan Keppres No. 69 Tahun 1994?
32. Apabila tidak setuju apa alasannya ?
33. Bagaimanakah persepsi Bapak/Ibu/Sdr terhadap Keppres No. 69 Tahun 1994?
34. Kendala apa saja yang dihadapi oleh Bapak/Ibu/Sdr dalam mengimplementasikan Keppres No. 69 Tahun 1994 ?
35. Menurut Bapak/Ibu/Sdr bagaimana solusi untuk mengatasi kendala tersebut !

V. Faktor Lainnya

36. Menurut Bapak/Ibu/Sdr apa yang menjadi penghambat atau pendukung kebijakan pengadaan garam beryodium ?
37. Faktor apa yang menurut Bapak/Ibu/Sdr paling penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan program ?
38. Berikan alasan Bapak/Ibu/Sdr dan contohnya !
39. Bagaimanakah penilaian Bapak/Ibu/Sdr tentang program itu ?
40. Apakah ada saran/usul/pendapat dari Bapak/Ibu/Sdr, sehubungan dengan pengadaan garam beryodium?

Lampiran 2 Matriks Taksonomi

No	Domain	Sub Domain	Temuan	Penjelasan	Interprestasi
1.	Implementasi	Target yang diinginkan oleh Pemerintah Kabupaten Pati	<ul style="list-style-type: none"> • Ditemukannya garam yang belum memenuhi syarat / SNI • Tidak ada produsen yang memiliki laboratorium pengujian • Masih ditemukan garam yang beredar dalam bentuk briket & krosok 	Secara umum dilihat dari target Implementasi kebijakan ini sudah berjalan cukup baik tetapi penulis masih menemukan produsen garam beryodium belum semuanya memproduksi garam sesuai dengan persyaratan yang ditentukan, terbukti dari 46 merek garam yang diproduksi oleh 13 produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati yang memenuhi syarat SNI hanya 15 merek / kurang dari 50 %.	Perlu adanya Program Pembinaan dari Pemerintah Daerah

Lanjutan ...

No	Domain	Sub Domain	Temuan	Penjelasan	Interprestasi
		Pemahaman produsen dan petugas terhadap isi kebijakan tentang garam beryodium	<ul style="list-style-type: none"> • Kurangnya pemahaman produsen tentang pentingnya garam beryodium • Kurangnya pemahaman petugas tentang isi Kebijakan garam beryodium • Pola budaya masyarakat 	Secara umum dilihat dari pemahaman produsen dan petugas terhadap isi kebijakan relatif cukup paham tetapi dalam implementasinya masih ditemukan produsen yang enggan melaksanakan isi kebijakan. Demikian juga dari petugas yang kurang memahami secara utuh isi kebijakan	Perlu peningkatan sosialisasi isi kebijakan Tentang Pengadaan Garam Beryodium kepada produsen garam dan petugas.

Lanjutan ...

No	Domain	Sub Domain	Temuan	Penjelasan	Interprestasi
		Upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan pembinaan produsen garam beryodium	<ul style="list-style-type: none"> • Terbatasnya alokasi anggaran untuk pembinaan • Kurangnya koordinasi/kerjasama antar instansi terkait 	Secara umum dilihat dari upaya pemerintah dalam pembinaan produsen garam beryodium implementasi sudah berjalan cukup baik namun penulis masih menemukan minimnya program pembinaan dan kurangnya keterpaduan dalam pelaksanaan pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> • Perlunya dukungan anggaran dari Pemerintah untuk pelaksanaan kegiatan pembinaan • Perlu Meningkatkan kerjasama antar instansi terkait / lintas sektoral
2.	Komunikasi	Kejelasan informasi tentang isi kebijakan garam beryodium	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak adanya pelatihan untuk petugas • Minimnya 	Secara umum informasi kebijakan sudah cukup dipahami oleh petugas dan produsen garam.	<ul style="list-style-type: none"> • Perlu adanya pelatihan untuk petugas • Perlu sarana

Lanjutan ...

No	Domain	Sub Domain	Temuan	Penjelasan	Interprestasi
		kepada produsen garam dan petugas	pengetahuan teknis produsen garam dalam memproduksi garam beryodium		informasi yang strategis seperti brosur, leaflet dll tentang proses produksi garam beryodium.
		Kecukupan informasi yang disampaikan oleh petugas kepada produsen garam	<ul style="list-style-type: none"> • Minimnya informasi dari petugas kepada produsen garam • Kurangnya sosialisasi dari petugas pada produsen garam 	Secara umum komunikasi berjalan cukup baik namun penulis masih menemukan adanya informasi kebijakan yang didapat petugas maupun produsen belum dirasakan mencukupi termasuk kurangnya sosialisasi	<ul style="list-style-type: none"> • Perlu dukungan sarana informasi yang lain selain informasi dari petugas • Perlu inisiatif dan kretivitas petugas dalam pengumupulan informasi

Lanjutan ...

No	Domain	Sub Domain	Temuan	Penjelasan	Interprestasi
		Ketepatan dalam menyampaikan informasi mengenai kebijakan pengadaan garam beryodium.	<ul style="list-style-type: none"> • Kurang tepatnya informasi • Kurangnya antusiasme produsen 	Secara umum komunikasi sudah berjalan cukup baik namun penulis masih menemukan informasi yang diterima petugas maupun produsen belum sepenuhnya sesuai dengan isi kebijakan	Perlu adanya program peningkatan kualitas sosialisasi maupun kemampuan komunikasi petugas
3.	Sumber Daya	Kemampuan petugas dalam memberikan pengarahan	<ul style="list-style-type: none"> • Rendahnya pendidikan dari petugas • Kurangnya pengetahuan dan ketrampilan petugas 	Secara umum kemampuan sumber daya petugas masih belum memadai dimana penulis menemukan rata-rata petugas hanya berpendidikan SLTA (60 %)	Perlu adanya peningkatan pendidikan bagi petugas
		Kemampuan petugas dalam berkomunikasi	Kurangnya pengetahuan dan kemampuan petugas	Secara umum petugas cukup mampu dalam melakukan komunikasi namun penulis	Perlu adanya peningkatan pendidikan bagi

Lanjutan ...

No	Domain	Sub Domain	Temuan	Penjelasan	Interprestasi
		dengan produsen	dalam melakukan komunikasi dengan produsen	menemukan adanya petugas yang kemampuannya masih minim.	petugas .
		Jumlah personel yang diturunkan dalam implementasi	Kurangnya jumlah personil dalam melakukan pembinaan	Secara umum sumber daya personil dalam melakukan pembinaan belum mencukupi dibandingkan dengan banyaknya produsen yang ada.	Perlu adanya peningkatan jumlah personil yang melakukan pembinaan
4.	Sikap	<ul style="list-style-type: none"> • Persepsi petugas dalam melaksanakan pembinaan • Sikap Petugas 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pemahaman dan pandangan yang berbeda dari petugas dalam pembinaan. • Kurangnya koordinasi antara petugas yang lama 	<ul style="list-style-type: none"> • Secara umum persepsi dan sikap petugas dalam melaksanakan pembinaan cukup baik namun penulis masih menemukan adanya perbedaan persepsi dan sikap petugas yang kurang koordinatif dalam melaksanakan pembinaan 	Perlu menyatukan persepsi petugas dan meningkatkan koordinasi dalam pelaksanaan tugas

Lanjutan ...

No	Domain	Sub Domain	Temuan	Penjelasan	Interprestasi
			dengan yang baru		
		<ul style="list-style-type: none"> • Persepsi produsen garam • Sikap produsen garam 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya perbedaan pandangan dan pemahaman produsen terhadap isi kebijakan maupun program pembinaan • Sikap positif dari produsen garam • Sikap negatif • Sikap negatif budaya/kultur yang sudah turun temurun 	Secara umum persepsi dan sikap produsen garam terhadap kebijakan cukup baik namun penulis masih menemukan adanya perbedaan persepsi dan sikap negatif dari produsen.	Perlu adanya program kampanye sadar garam beryodium bagi produsen maupun masyarakat
4.	Faktor Lain	Faktor lain yang penting dalam	Kurangnya dukungan dari lembaga terkait	Selain faktor diatas secara umum implementasi kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Perlunya dukungan dari

Lanjutan ...

No	Domain	Sub Domain	Temuan	Penjelasan	Interprestasi
		mendukung dalam implementasi program pengadaan garam beryodium	informasi pada masyarakat tentang merek garam yang berkualitas baik	ini perlu didorong oleh faktor adanya dukungan positif dari instansi terkait dan informasi merek garam yang sudah sesuai SNI.	instansi terkait (Kepolisian, Pendidikan dan instansi terkait lainnya <ul style="list-style-type: none"> • Perlu adanya penyebar luasan informasi merek garam yang sudah sesuai SNI
		Faktor penghambat dalam implementasi program pengadaan garam beryodium	<ul style="list-style-type: none"> • Lemahnya Pengawasan dari pihak yang berwenang /Law Enforcement • Banyaknya pemalsuan merek- 	Selain faktor diatas secara umum implementasi kebijakan ini menemukan hambatan dimana penulis menemukan pengawasan dari pihak yang berwenang belum maksimal seiring dengan bertambahnya	<ul style="list-style-type: none"> • Perlu adanya pengawasan yang lebih intensif dari pihak yang berwenang • Perlu adanya

Lanjutan ...

No	Domain	Sub Domain	Temuan	Penjelasan	Interprestasi
			<p>merek garam beryodium</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peralatan produksi produsen masih sederhana 	<p>pemalsuan merek garam beryodium ditambah lagi minimnya sarana produksi yang dimiliki produsen garam.</p>	<p>perlindungan merek</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perlu adanya peningkatan teknologi produksi yang memadai

Lampiran 3 Foto-foto Pelaksanaan Penelitian



Wawancara dengan Bapak Sukardi selaku staf pelaksana pada seksi Industri Kimia dan Hasil Hutan Dinas Perindag Kabupaten Pati



Wawancara dengan Bapak J. Suwardi selaku produsen garam di Kecamatan Batangan Kabupaten Pati



Wawancara dengan Bapak Jayari selaku Petani Garam



Wawancara dengan Bapak Buang Marjuki Kasi selaku Gizi Dinas Kesehatan Propinsi Jawa Tengah



Lokasi Produksi Garam Milik Bapak J. Suwardi



Perusahaan Garam Beryodium Di Desa Ketitang Wetan

Lampiran 4 Data Informan

DATA INFORMAN

-
- | | |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Nama | : Bapak Joshua Suwardi |
| Jabatan | : Produsen Garam |
| Pendidikan | : SLTP |
| Usia | : 55 tahun |
| 2. Nama | : Bapak Sutopo |
| Jabatan | : Produsen Garam |
| Pendidikan | : SLTA |
| Usia | : 50 tahun |
| 3. Nama | : Bapak Sukardi |
| Jabatan | : Staf Seksi Industri Kimia, Kimia dan Hasil Hutan Disperindag Kabupaten Pati |
| Pendidikan | : SLTA |
| Usia | : 40 tahun |
| 4. Nama | : Ibu Betty |
| Jabatan | : Staf Subdin IATEA Disperin Prov Jateng |
| Pendidikan | : S1 |
| Usia | : 50 tahun |

5. Nama : Bapak Jayari
Jabatan : Petani Garam
Pendidikan : Sekolah Dasar
Usia : 60 tahun
6. Nama : Bapak Buang Marjuki
Jabatan : Kasi Gizi Subdin Usaha Kesehatan Dinas
Kesehatan Provinsi Jawa Tengah
Pendidikan : S1
Usia : 50 tahun